Prof. Sakari Melander
14.12.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolakia, esitutkintalakia ja eräitä niihin liittyviä lakeja. Pakkokeinolakia (806/2011) koskevien muutosehdotusten tarkoituksena on selventää pakkokeinolain ja muun pakkokeinoasioista sääntelevän lainsäädännön sellaisia säännöksiä, jotka ovat käytännössä osoittautuneet epäselviksi tai tulkinnanvaraiseksi. Lisäksi tarkoituksena on tehostaa pakkokeinoasioiden käsittelyä sekä toteuttaa pakkokeinon kohteena olevan henkilön perusoikeussuojaa koskevia muutoksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi tiettyjä rikosprosessin tehostamista koskevia uudistuksia.

Esityksessä ehdotettu sääntely on monelta osin merkityksellistä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohdat

Yleisenä valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana on, että pakkokeinoja koskeva sääntely on tyypillisesti sääntelyä, jolla puututaan yksilön perustuslaissa (731/1999) turvattuihin oikeuksiin, koska pakkokeinoja koskeva sääntely voi herkästi joutua ristiriitaan perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa (alun perin PeVL 15/1994 vp, s. 1/I; ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/I). Pakkokeinojen merkitessä puuttumista yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin

niiden käytön hyväksyttävyyttä on arvioitava sen perusoikeusuudistuksen jälkeen vakiintuneen käsityksen perusteella, jonka mukaan perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4–6).

Lähtökohtana pakkokeinojen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on, että ne liittyvät rikoksen tutkintaan. Kysymys on sellaisista toimenpiteistä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle (esim. PeVL 2/1996 vp 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 3/I ja PeVM 4/2018 vp, s. 5). Tässä suhteessa pakkokeinot eroavat poliisilaissa (872/2011) säädetyistä salaisista tiedonhankintakeinoista, jotka liittyvät rikoksen estämiseen tai paljastamiseen, vaikka käytettävät toimivaltuudet asiallisesti olisivat samansisältöiset. Lisäksi on huomattava, että pakkokeinoja, etenkin salaisia pakkokeinoja, koskevalla sääntelyllä on yhtymäkohta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella melko hiljattain säädettyyn tiedustelulainsäädäntöön. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu tiedustelulainsäädännön pakkokeinoja koskevasta lainsäädännöstä irtautunutta luonnetta, koska tiedustelumenetelmiä voidaan käyttää tilanteessa, jossa ei ole konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 5/2018 vp, s. 8, PeVL 35/2018 vp, s. 3–4 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3–4).

Yleisenä lähtökohtana perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan todennut, että toimivaltuuksia koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 35/2018 vp, s. 3 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä pakkokeinoja ja etenkin salaisia pakkokeinoja on suhteellisen kattavasti arvioitu niiden perusoikeuksien kannalta, joihin kajoamista tietty pakkokeino tosiasiallisesti merkitsee (ks. etenkin PeVL 5/1999 vp, PeVL 36/2002 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp ja PeVL 32/2013 vp). Tällaista käytäntöä on etenkin pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen osalta, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Merkityksellisiä tässä suhteessa ovat perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin lakivaraukset, jotka koskevat rikosten selvittämiseksi välttämättömiä kotirauhan piiriin ulottuvia toimia sekä välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen rikosten tutkinnassa.

Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on käsiteltävänä olevan esityksen kannalta merkityksellistä lausuntokäytäntöä muun muassa ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä ja sen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä (PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 67/2010 vp, s. 4–5 ja PeVL 32/2013 5–7; ks. myös PeVL 49/2014 vp, s. 5).

Esityksessä ehdotetaan myös tiettyjä muutoksia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvaperusoikeuden ja osana sitä tarkemmin turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Yhteydenpidon rajoittaminen

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 4 luvun 1 §:ssä säädettäisiin aiempaa täsmällisemmin esitutkinnan ollessa kesken toteutettavan yhteydenpidon rajoittamisen edellytyksistä. Ehdotetun

pakkokeinolain 4 luvun 1 momentissa yhteydenpidon rajoittaminen rajattaisiin koskemaan yhteydenpitoa tiettyyn muuhun henkilöön. Säännöksen 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus erityisen painavasta syystä rajoittaa yhteydenpitoa yleisesti muiden henkilöiden kanssa nimeämättä henkilöitä, joihin yhteydenpitoa rajoitetaan. Tällainen rajoitus voisi olla voimassa enintään 60 päivän ajan vapaudenmenetyksen alkamisesta. Tuomioistuin voisi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen viimeistään viikkoa ennen määräajan päättymistä tekemästä pyynnöstä pidentää tätä aikaa enintään 30 päivää kerrallaan.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta, koska yksityiselämän suojan piiriin kuuluu yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/I ja esim. PeVL 20/2005 vp, s. 5/II). Nyt käsillä olevaan ehdotukseen nähden osin rinnasteisessa sääntely-yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että yhteydenpito-oikeuksia ei tule rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5/II).

Selvää sinänsä on, että 1. lakiehdotuksen 4 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetussa yleisessä yhteydenpidon rajoittamisessa on kysymys merkittävästä yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvasta toimenpiteestä (ks. myös KKO 2021:58, 17 kohta). Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 146) todetaan, että ehdotetulle sääntelylle olisi tältä osin esitettävissä painava rikosten selvittämiseen liittyvä käytännön tarve. Lisäksi esityksen perusteluissa (s. 14) todetaan, että yhteydenpitorajoituksia käytetään laajamittaisesti ja että niillä on huomattava käytännön merkitys, minkä vuoksi asiaa koskevan sääntelyn selventämiselle on esitettävissä perusteita. Huomionarvoista on sekin, että esityksen perustelujen (s. 146) mukaan nimeämätöntä henkilöjoukkoa koskevia yhteydenpitorajoituksia on käytännössä määrätty säännöllisesti.

Koska kysymys olisi esityksessä (s. 146) todetuin tavoin merkittävästä perus- ja ihmisoikeuksia koskevasta rajoituksesta, ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että nimeämätöntä henkilöjoukkoa koskeva yhteydenpidon rajoittaminen on 1. lakiehdotuksen 4 luvun 1 §:n 2 momentissa sidottu erityisen painavia syitä koskevaan vaatimukseen. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että yhteydenpitorajoitus olisi momentin mukaan voimassa enintään 60 päivän ajan ja sitä voitaisiin tuomioistuimen päätöksellä jatkaa enintään 30 päivällä kerrallaan. Säännöksen 2 momenttia koskisi myös säännöksen 4 momentti, jonka mukaan yhteydenpitoa ei saa rajoittaa enempää eikä pitempään kuin välttämätöntä (ks. tältä osin PeVL 20/2005 vp, s. 5/II). Lisäksi on huomattava, että yhteydenpitoa lähiomaisiin ja muihin läheisiin koskisi säännöksen 3 momentti. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely on näin nähdäkseni hyväksyttävää ja oikeasuhtaista, vaikka kysymys on merkittävästä perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämään kohdistuvasta rajoituksesta.

1. lakiehdotuksen 4 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin yhteydenpidon rajoittamisen sisällöstä. Yhteydenpitorajoitusten sisältöä ei ole voimassa olevassa laissa täsmällisesti määritelty (ks. myös EOAK/750/2020), mitä voidaan pitää voimassa olevan lainsäädännön merkittävänä puutteena. Ehdotetun pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kiinni otetun, pidätetyn ja tutkintavangin kirjeenvaihto, puhelimen käyttö, tapaamiset ja muu yhteydenpito tai yhdessäolo estettäisiin sellaisten henkilöiden kanssa, joihin yhteydenpitoa on rajoitettu. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä momentissa tarkoitetulla muulla yhteydenpidolla tai yhdessäololla tarkoitetaan. Tätä voidaan pitää ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta ongelmallisena, ottaen myös huomioon se ehdotetun

sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta sinänsä perusteltu momentin sisältämä mahdollisuus, jonka mukaan tuomioistuin voisi määrätä, että yhteydenpito rajoituksesta huolimatta sallitaan yhdellä tai useammalla yhteydenpitotavoista. Koska yhteydenpitotapoja ei ole säännöksessä tyhjentävästi määritelty, säännös vaikuttaa jättävän melko paljon harkintavaltaa myös sallitun yhteydenpidon tapoja koskien.

Telekuuntelun perusterikosten laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että törkeä pahoinpitely, törkeä tietoliikenteen häirintä, törkeä tietojärjestelmän häirintä ja törkeä ampuma-aserikos lisättäisiin pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuiksi telekuuntelun perusterikoksiksi. Telekuuntelu on pakkokeinona merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä suojatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Mainitusta perustuslain säännöksestä seuraa, että telekuuntelun perusterikosten on oltava yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Tällaisia ovat eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II) samoin kuin törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5 ja PeVL 32/2013 vp, s. 3/I). Myös terrorismirikokset ovat tällaisia rikoksia (PeVL 11/2005 vp, s. 3/II).

Esityksessä (s. 40) todetun mukaisesti voidaan katsoa, että törkeää pahoinpitelyä on pidettävä erittäin vakavana henkeen ja terveyteen kohdistuvana rikoksena, jonka rangaistusasteikko (enintään 10 vuotta vankeutta) niin ikään osoittaa teon huomattavaa moitittavuutta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on niin ikään vakiintuneesti katsottu, että törkeät väkivaltarikokset ovat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia (PeVL 36/2002 vp, s. 4/II ja PeVL 32/2013 vp, s. 3/I). Vaikka törkeää pahoinpitelyä koskeva rikoslain (39/1889) 21 luvun 6 §:n säännös kattaa varsin monenlaisia ja moitittavuudeltaan eriasteisia tekoja, sen lisäämistä telekuuntelun perusterikokseksi on nähdäkseni pidettävä perusteltuna ja perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta mahdollisena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytännössään arvioinut tietoverkkorikosten suhdetta perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuun edellytykseen, jonka mukaan kysymyksen on oltava yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta. Ensinnäkin voidaan kuitenkin todeta, että rikoslain 35 luvun 3 b §:ssä tarkoitettu törkeä datavahingonteko on voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitettu perusterikos. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että törkeä vahingonteko on epäilemättä perustuslaissa tarkoitettu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava rikos (PeVL 36/2002 vp, s. 4/II). Tuolloin datavahingontekoa ei ollut säädetty rangaistavaksi omana rikossäännöksenään, mutta vahingontekoa koskeva rikoslain 35 luvun 1 §:n 2 momentti sisälsi datavahingontekoa koskevan säännöksen, joka saattoi tulla arvioitavaksi törkeänä vahingontekona. Näin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tiettyä törkeää tietoverkkorikoksen kaltaista rikosta on pidetty perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen esityksen perusteluissakin (s. 41) mainittuun seikkaan, että törkeää tietomurtoa ja törkeää tietojärjestelmän häirintää koskevat kvalifiointiperusteet liittyvät toiminnan järjestäytyneisyyteen tai erityiseen

suunnitelmallisuuteen tai esimerkiksi teon kohdistumiseen yhteiskunnan kannalta tärkeään toimintoon taikka siihen, että teko kohdistuu viestintään, jota harjoitetaan ihmishengen turvaamiseksi (ks. rikoslain 38 luvun 6 §:n 2, 4 ja 6 kohta ja rikoslain 38 luvun 7 b §:n 2, 4 ja 5 kohta). Törkeää tietoliikenteen häirintää ja törkeää tietojärjestelmän häirintää voidaan näin kokonaisuutena arvioiden nähdäkseni pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena.

Kolmanneksi esityksessä ehdotetaan, että törkeä ampuma-aserikos lisättäisiin pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi telekuuntelun perusterikokseksi. Rikoslain 41 luvun 1 §:ssä tarkoitettu ampuma-aserikos kattaa varsin monenlaisia ja moitittavuudeltaan eriasteisia ampuma-aseisiin liittyviä tekoja, minkä vuoksi myös luvun 2 §:ssä tarkoitetun törkeän ampuma-aserikoksen soveltamisalaan voi kuulua varsin monenlaisia tekoja. Törkeää ampuma-aserikosta koskevan säännöksen (rikoslain 41 luvun 2 §) kvalifiointiperusteet sinänsä tosin liittyvät ampuma-aseen erityiseen vaarallisuuteen tai suureen määrän, rikoksella tavoiteltuun huomattavaan taloudelliseen hyötyyn ja rikoksen erityiseen suunnitelmallisuuteen. Selvää sinänsä on, että laajamittaisella ja ammattimaisella ampuma-aserikoksella voidaan luoda edellytyksiä järjestäytyneen rikollisuuden toiminnalle. Esityksen perustelujen (s. 39–40) mukaan tarve telekuunteluun törkeän ampuma-aserikoksen suhteen vaikuttaakin liittyvän ennen muuta järjestäytyneeseen tai ammattimaiseen rikollisuuteen. Saattaisi olla perusteltua harkita, että törkeä ampuma-aserikos olisi telekuuntelun perusterikos vain tilanteissa, joissa on kysymys ammattimaisesta tai järjestäytyneestä tai erityisen suunnitelmallisesta teosta. Näissä tilanteissa kysymyksen voi nähdäkseni katsoa olevan yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta.

Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta päättäminen

Esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa pakkokeinolain 10 luvun 5 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että telekuuntelu- ja televalvontalupaa ei jatkossa haettaisi ja määrättäisi tiettyjä yksilöityjä teleosoitteita tai telepäätelaitteita koskien vaan lupaa haettaisiin ja se määrättäisiin henkilösidonnaisesti. Ehdotus merkitsisi, että esitutkintaviranomaisen ei enää tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia kullekin epäillyn teleosoitteelle- tai laitteelle, jotka selviävät telekuunteluluvan myöntämisen jälkeen. Teleosoite ja -laite mainittaisiin hakemuksessa ja päätöksessä vain, jos rikoksesta epäilty on tuntematon. Säännöksen ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies päättäisi toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepäätelaitteista lukuun ottamatta tilanteita, joissa epäilty on tuntematon. Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vastuulla näin olisi selvittää henkilön käyttämät teleliittymät ja telepäätelaitteet ja tehdä niitä koskeva päätös, jossa olisi mainittava perustelut toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteiden ja telepäätelaitteiden valitsemiselle.

Ehdotettu muutos merkitsisi huomattavaa muutosta perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisen pakkokeinon käytön edellytyksiin. Selvää on, että viestin salaisuuteen merkittävästi puuttuvia pakkokeinoja koskevan sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja täsmällistä ja että sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista. Ehdotettu sääntely olisi tältä osin arveluttavan avointa. Kun kysymys on merkittävällä tavalla luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta pakkokeinosta, pakkokeinon käytön edellytysten tulee olla lainsäädännöllisesti selkeästi ja tyhjentävästi määritelty. Sääntely ei myöskään saa mahdollistaa pakkokeinon käyttöä tavalla, joka jättää pakkokeinon tosiasiallisen kohdistumisen tulevaisuuteen nähden avoimeksi. Vaikka ehdotusta voitaneen perustella ainakin tietynlaisilla käytännön näkökohdilla, se toteutuessaan johtaisi telekuuntelua koskevan

päätöksen laajenemiseen tavalla, jossa sääntely ei riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti eikä oikeasuhtaisesti rajaa telekuuntelua koskevan lupapäätöksen kohdentumista. Voi esimerkiksi olla, että epäillyn nimissä on useita matkapuhelinliittymiä, joista osa on säännöllisesti tai ajoittain hänen läheistensä, esimerkiksi lasten, käytössä.

Lisäksi on huomattava, että ehdotus johtaisi erikoiseen tilanteeseen suhteessa tiedustelulainsäädäntöön. Poliisilain (872/2011) 5 a luvun 6 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan telekuuntelua koskevassa päätöksessä on mainittava toimenpiteen kohteena oleva henkilö, teleosoite tai telepäätelaite (televalvonnan osalta vastaavasti poliisilain 5 a luvun 7 §:n 5 momentin 2 kohta). Vastaava säännös on sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 36 §:n 3 momentin 2 kohdassa (televalvonnan osalta vastaavasti mainitun lain 38 §:n 5 momentin 2 kohta). Tiedustelumenetelmänä telepakkokeinoa koskeva lupa voidaan siis kohdistaa joko henkilöön, teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. 1. lakiehdotuksen 10 luvun 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan telekuuntelu ja 9 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaan televalvonta sen sijaan kohdistettaisiin aina rikoksesta epäiltyyn ja teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen vain epäillyn ollessa tuntematon. Ehdotuksen sanamuoto viittaa siihen, että telekuuntelu ja televalvonta tai niitä koskeva päätös kohdistettaisiin henkilöön myös silloin, jos kaikki hänen käyttämänsä teleosoitteet ja telepäätelaitteet ovat jo lupaa haettaessa tiedossa. Vaikuttaa näin siltä, että 1. lakiehdotuksen mukaan telekuuntelusta ja televalvonnasta säädettäisiin näiltä osin jatkossa tiedustelulainsäädäntöä väljemmin edellytyksin, mitä ei voida pitää perusteltuna suhteessa siihen lähtökohtaan, jossa tiedustelumenetelmien käyttämiselle on asetettava pidemmälle menevät edellytykset kuin salaisten pakkokeinojen käyttämiselle (ks. PeVL 35/2018 vp, s. 22).

Lisäksi on huomattava, että telekuuntelusta ja televalvonnasta päättää pakkokeinolain 10 luvun 5 §:n 1 momentin ja 9 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuin. Esityksessä ei sinänsä ehdoteta muutosta tähän lähtökohtaan. Kun telekuuntelu- ja televalvontalupa olisi ehdotuksen mukaan henkilösidonnainen, pidättämiseen oikeutettu virkamies tekisi 1. lakiehdotuksen 10 luvun 5 §:n 4 momentin ja 9 §:n 5 momentin mukaan päätöksen, jossa telepakkokeinon kohteena olevat teleosoitteet ja telepäätelaitteet yksilöidään. Pidättämiseen oikeutettu virkamies voisi tehdä päätöksen myös tuomioistuimen antaman telepakkokeinoa koskevan luvan jälkeen. Kysymys olisi tällöin (HE, s. 123) uuden teleosoitteen tai telepäätelaitteen lisäämisestä saman epäillyn samaa epäiltyä rikosta koskevalle asialle. Ehdotettu sääntely johtaisi tilanteeseen, jossa tuomioistuin antaisi luvan telepakkokeinon käyttämiseen, mutta pidättämiseen oikeutettu virkamies päättäisi telepakkokeinon tosiasiallisesta laajuudesta.

Peitelty tiedonhankinta tietoverkossa

1. lakiehdotuksen 10 luvun 14 §:n 4 momentin mukaan poliisi, Tulli, ja Rajavartiolaitos saisivat kohdistaa epäiltyyn peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos. Voimassa oleva pakkokeinolaki ei sisällä erityissäänтelyä peitellystä tiedonhankinnasta tietoverkossa. Voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan peiteltyä tiedonhankintaa voidaan käyttää, jos on syytä olettaa, että sillä toimenpiteellä saadaan selvitystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai tietyistä muista momentissa mainituista rikoksista. Toteutuessaan ehdotus siis merkitsisi, että peiteltyä tiedonhankintaa saisi tietoverkossa käyttää huomattavan paljon laajemmin kuin peiteltyä tiedonhankintaa yleisesti.

Esityksessä (s. 48–50) asiaa perustellaan pitkälti samoin perustein kuin HE:ssä 222/2010 vp (s. 339) on perusteltu peitetoiminnan mahdollistamista väljemmin kriteerein tietoverkossa kuin muuten. Nähdäkseni ei kuitenkaan ole kategorisesti ajateltavissa, että peitellyn tiedonhankinnan (tai peitetoiminnan) mahdollistaminen väljemmin edellytyksin tietoverkossa olisi hyväksyttävää HE:ssä 222/2010 vp ja esityksessä mainituin perustein. Asian arvioinnissa olisi otettava huomioon yksilöiden voimakkaasti lisääntynyt toiminta tietoverkoissa sekä se, mikä merkitys tällaisella toiminnalla on yksilön yksityiselämän suojan, henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien suojan kannalta. Monelle tietoverkoissa toimiminen on nykyisin aivan yhtä tärkeää ja yleistä kuin muunlainen sosiaalinen kanssakäyminen, minkä vuoksi ei ole nähdäkseni perusteltua ajatella, että tietoverkoissa voitaisiin käyttää yksilön perusoikeuksiin puuttuvia pakkokeinoja lievemmin edellytyksin. Ehdotus vaikuttaa ilmentävän tältä osin ajattelua, jonka mukaan yksilön perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämä olisi tietoverkossa vähempiarvoista kuin muuten, mitä ei nähdäkseni voida enää pitää perusteltuna.

Lisäksi esityksessä tältä osin ehdotetaan, että poliisin lisäksi myös Tullilla ja Rajavartiolaitoksella olisi oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan tietoverkossa 1. lakiehdotuksen 10 luvun 14 §:n 4 momentissa säädetyissä tilanteissa. Tullin osalta peitelty tiedonhankinta on voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 3 momentin ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 3 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan rajoitetusti mahdollista. Rajavartiolaitos sen sijaan voi käyttää peiteltyä tiedonhankintaa rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 3 luvun 23 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Esityksessä ehdotetaan Tullille ja Rajavartiolaitokselle verraten yleistä oikeutta peiteltyyn tiedonhankintaan tietoverkossa. Tältä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään katsonut, että viranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetria ei perusteena ole välttämättä sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta vaan ehdotettujen toimivaltuuksien tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia kyseisen viranomaisen rikostorjunnan kannalta (esim. PeVL 49/2014 vp, s. 2). Esityksessä (s. 50) tietoverkossa toteutetun peitellyn tiedonhankinnan välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta nimenomaan Tullin ja Rajavartiolaitoksen toiminnassa perustellaan varsin suppeasti. Lisäksi on huomattava, että esityksen perustelujen (s. 51) mukaan eri esitutkintaviranomaiset voisivat toteuttaa peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa vain siltä osin kuin kysymys on niiden toimivaltaan kuuluvien rikosten selvittämisestä. Tämä esitutkintaviranomaisten toimivallan kannalta merkityksellinen seikka ei kuitenkaan käy ilmi ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 4 momentin sanamuodosta. Sanotun momentin sanamuoto pikemmin viittaa siihen, että Tulli ja Rajavartiolaitos saisivat käyttää peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa minkä hyvänsä momentissa asetetut edellytykset täyttävän rikoksen tutkinnassa.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 56 §:n 2 momentin mukaan ylimääräisen tiedon käyttö olisi jatkossa mahdollista lahjuksen antamisen, lahjomisen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisen, virkasalaisuuden rikkomisen, virka-aseman väärinkäyttämisen ja huumausainerikoksen selvittämisessä.

Pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 32/2013 vp, s. 5–7).

Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa (PeVL 66/2010 vp, s. 10/I). Tästä lähtökohdasta käsin perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä sellaista sääntelymallia, jossa ylimääräisen tiedon käytön salliminen sidotaan rikoksesta annettavan enimmäisrangaistuksen tasoon sen lisäksi, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu. Valiokunnan mukaan HE:ssä 14/2013 vp ehdotettu kahden vuoden enimmäisrangaistus olisi kuitenkin tuonut sääntelyn piiriin useita sellaisia rikoksia, joita ei voida pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Valiokunta piti välttämättömänä, että enimmäisrangaistusraja asetetaan korkeammalle, ja hyväksyttävänä rajana valiokunta piti vähintään kolmen vuoden enimmäisrangaistusta (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I). Tämän lisäksi valiokunta katsoi, että tiettyjen yksittäisten rikosten sisällyttäminen ylimääräistä tietoa koskevaan säännökseen on mahdollista, vaikka näiden rikosten rangaistusmaksimi ei täyttäisi kolmen vuoden vaatimusta. Tällöin on valiokunnan mukaan kuitenkin edellytettävä, että rikokset vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja että nämä rikokset myös täyttävät perustuslain 10 §:n 4 momentissa asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I).

Selvältä edellä esitetyn perusteella vaikuttaa, että ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely on perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvistä syistä tarkoitettu rajata suppeaksi. Lisäksi on huomattava, että pakkokeinolain 56 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittujen rikoksissa on kysymys poikkeuksen poikkeuksesta ylimääräisen tiedon käyttämisen sallittavuuden suhteen. Pääsäännön mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu (pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentti). Poikkeuksena tästä, ylimääräistä tietoa saa käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käytöllä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta (pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Tämän lisäksi ylimääräisen tiedon käyttäminen on sallittu tiettyjen nimenomaisesti mainittujen rikosten selvittämisessä, vaikka näistä rikoksista ei ole säädetty vähintään kolmen vuoden enimmäisrangaistusta. Selvää sääntelyn systematiikan näkökulmasta on, että näiden nimenomaisesti mainittujen rikosten listan tulee olla suppea.

Ei nähdäkseni ole lainkaan selvää, onko säännökseen lisättäväksi ehdotetuissa lahjusrikoksissa ja virkarikoksissa kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista. Selvää sinänsä on, että lahjusrikokset ja virkarikokset ovat esityksessä (s. 58) mainituin tavoin yhteiskuntamoraalin kannalta haitallisia ja muutenkin erityisen vahingollisia esimerkiksi virkatoiminnan riippumattomuuden ja lainmukaisuuden turvaamisen näkökulmasta. Tällöin ei kuitenkaan välttämättä ole kysymys yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta. Ei myöskään ole lainkaan ongelmatonta perustella ylimääräisen tiedon käyttämisen sallimista sillä esityksen perusteluissa (s. 58) todetulla seikalla, että samaan rikoskokonaisuuteen kuuluvien rikosten tutkinnassa voidaan tietyiltä osin käyttää telepakkokeinoja, mutta samaan kokonaisuuteen kuuluvien lahjus- tai tiettyjen virkarikosten tutkinnassa telepakkokeinot jäisivät käyttämättä. Esityksen perustelujen (s. 58) mukaan asetelma on omiaan asettamaan henkilöt eriarvoiseen asemaan. Kysymys ei nähdäkseni kuitenkaan ole eriarvoiseen asemaan asettamisesta vaan siitä, että rikoslaissa moitittavuudeltaan eriasteisiksi katsotut rikokset mahdollistavat pakkokeinolaissa omaksutun systematiikan vuoksi pakkokeinojen käytön eri tavoin. Tälle on esitettävissä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvät perusteet.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on sinänsä todennut, että huumausainerikokset ovat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia (PeVL 2/1996 vp, s. 2/II, PeVL 32/2013 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 3/I; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 54/II). Nähdäkseni perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ei kuitenkaan voida pitää perusteltuna, että ylimääräisen tiedon käyttö olisi mahdollista kaikkien perusmuotoisten huumausainerikosten suhteen, koska rikoslain 50 luvun 1 §:ssä tarkoitettu huumausainerikosta koskevan säännöksen perusteella rangaistaan huomattavan laajasti moitittavuudeltaan eriasteisia huumausainesiin liittyviä tekoja. Kysymys voi olla esimerkiksi melko pienimuotoisesta huumausaineen kasvattamisesta. Selvää nähdäkseni on, että törkeässä huumausainerikoksessa on kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta, mutta tavallisessa huumausainerikoksessa ei sellaisesta useinkaan ole kysymys. Tämä näkyy jo siinä, että rikoslain 50 luvun 1 §:ssä tarkoitetun huumausainerikoksen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi. Käytännössä yli puolet huumausainerikoksesta tuomituista tuomitaan sakkoon (Frida Emilia Kuusisto Mäkelä – Chris Carling (toim.), Seuraamusjärjestelmä 2020: kontrollijärjestelmä tilastojen ja tutkimusten valossa. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto 2022, s. 127). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I). Edellä esitetyn perusteella on varsin kyseenalaista, että huumausainerikosta voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena.

Rikoksentekokielto

Esityksessä ehdotetaan, että pakkokeinolain 10 luvun 28 §:ssä tarkoitettu rikoksentekokieltoa koskeva säännös sekä 29 §:ssä tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistumista koskeva säännös kirjoitettaisiin jatkossa toimivaltasäännösten muotoon. Mainitut säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä valiokunta pitänyt säännöksiä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina (PeVL 66/2010 vp, s. 9). Valiokunta totesi säännösten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana perustuslain 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta hallinnon lainalaisuuden periaatteesta seuraavan, että julkiselle viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 66/2010 vp, s. 9 ja PeVL 5/1999 vp, s. 5).

Pakkokeinolain 10 luvun 28 ja 29 §:n säännösten muotoilua tavalla, jossa säännökset kirjoitettaisiin toimivaltasäännösten muotoon ei nähdäkseni ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina, koska muutos liittyy ennen muuta rikosoikeudelliseen vastuuvapautta koskevan sääntelyn kirjoittamistapaan. Voimassa olevat säännökset on kirjoitettu tavalla, joka viittaa rikosoikeudelliseen anteeksiantoperusteeseen (”on rangaistusvastuusta vapaa”; ks. myös HE, s. 55). Nyt säännökset ehdotetaan kirjoitettavaksi toimivaltasäännöksiksi hieman vastaavaan tapaan kuin esimerkiksi voimakeinojen käytöstä on rikoslain 4 luvun 6 §:ssä säädetty. Ehdotettu muutos on näin ennen muuta rikosoikeudellinen eikä muutoksia ehdoteta pakkokeinolain 10 luvun 28 ja 29 §:n soveltamisalaan. Ehdotetut muutokset eivät vaikuta edellä mainittuun perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvaan lähtökohtaan eikä muutoksia ole näin pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina.

Salaisista pakkokeinoista päättäminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vuonna 2010 voimassa olevan pakkokeinolain säätämisen yhteydessä pitänyt aiheellisena, että peitetoiminnasta ja valeostosta sekä pakkokeinojen käytön suojaamisesta päättäminen osoitettaisiin tuomioistuimen ratkaisutoimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II ja PeVL 67/2010 vp, s. 5, jossa valiokunta kiinnitti huomiota myös valvotusta läpilaskusta päättämiseen). Valiokunta on pitänyt peitetoimintaa ja valeostoa koskevan ratkaisutoimivallan osoittamista tuomioistuimelle perusteltuna myös tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä (PeVL 35/2018 vp, s. 19 ja PeVL 36/2018 vp, s. 22). Eduskunta hyväksyi myös esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen yhteydessä lausuman, jossa se on edellyttänyt, että hallitus selvittää ja harkitsee, tulisiko salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva ratkaisutoimivalta osoittaa tuomioistuimen toimivaltaan (EV 374/2010 vp).

Esityksen perusteluissa (s. 35–39) tarkastellaan peitetoimintaa, valeostoa ja pakkokeinojen käytön suojaamista koskevan ratkaisutoimivallan ulottamista tuomioistuimelle suhteellisen kattavasti. Esityksessä toteutettu tarkastelu on sinänsä asianmukaista. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että etenkin peitetoiminnassa on kysymys varsin huomattavasta puuttumisesta perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, minkä lisäksi peitetoiminta on pakkokeinolain 27 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa mahdollista myös kotirauhan suojaamassa tilassa (ks. PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Valeostoon taas saattaa sisältyä mahdollisuus niin sanottuun rikosprovokaatioon, joka on pakkokeinolain 10 luvun 34 §:n 3 momentin mukaan kielletty ja jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on pidetty yksiselitteisesti kiellettynä (esim. Teixeira de Castro, 9.6.1998, 36 kohta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu salaisia pakkokeinoja koskevan päätöksentekoprosessin selkeyttä ja ennakoitavuutta samoin kuin salaisten pakkokeinojen käyttämisen asianmukaista valvontaa. Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut oikeudellisen valvonnan merkitystä nimenomaan epäsovinnaisten menetelmien käyttämisen suhteen (esim. Bannikova v. Venäjä, 4.11.2010, 48–49 kohta ja Akbay ym. v. Saksa, 15.10.2020, 118 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisukäytäntö huomioon ottaen nähdäkseni asianmukaisinta olisi osoittaa perustuslakivaliokunnan toteamin tavoin peitetoimintaa, valeostoa ja pakkokeinojen käytön suojaamista koskeva ratkaisutoimivalta tuomioistuimelle. Ennakollinen tuomioistuinvalvonta toteuttaa nähdäkseni parhaiten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettuja vaatimuksia, minkä lisäksi huomiota voidaan kiinnittää siihen, että vain peitetoiminnan suhteen pakkokeinolain sääntely sisältää mahdollisuuden tuomioistuimen toteuttamaan jälkikäteiseen kontrolliin (pakkokeinolain 10 luvun 32 §).

Esitutkintatallenteen käyttäminen todisteena

Esityksessä ehdotetaan mahdollisuutta käyttää esitutkinnassa videotallenteeseen tai muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua todisteena oikeudenkäynnissä laajennettavaksi nykyisestä. Esityksen sisältämän 3. lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohtaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että esitutkinnassa tallennetun kuulustelun käyttäminen todisteena olisi jatkossa 15–17-vuotiaan asianomistajan (3 kohta) ja 18 vuotta täyttäneen asianomistajan (4 kohta) suhteen mahdollista myös ihmiskauppaa (rikoslain 35 luvun 3 §) ja törkeää

ihmiskauppaa (rikoslain 25 luvun 3 a §), seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä (rikoslain 20 luvun 8 §), korvauksen tarjoamista nuoreen kohdistuvaa seksuaalista tekoa (rikoslain 20 luvun 9 §), paritusta (rikoslain 20 luvun 10 §) ja törkeää paritusta (rikoslain 20 luvun 11 §) koskevaa asiaa käsiteltäessä. 15–17-vuotiaan asianomistajan suhteen edellytyksenä olisi voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti, että hän ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi. Täysikäisen asianomistajan suhteen taas niin ikään voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti edellytettäisiin, että kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentti, jota nyt ehdotetaan laajennettavaksi, on merkityksellinen perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen d kohdan kannalta (PeVL 39/2014 vp, s. 2–3). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että sääntelyyn, jossa kuulusteluoikeutta pääkäsittelyssä rajoitetaan, tulee lähtökohtaisesti suhtautua erittäin pidättyvästi (PeVL 39/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta on kuitenkin pitänyt oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 24 §:n 3 momentin nykyistä sääntelyä hyväksyttävänä, koska momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen rikosten asianomistaja on haavoittuvassa asemassa ja asianomistajan suojaamiseen liittyvät näkökohdat ovat korostuneita (PeVL 39/2014 vp, s. 3–4).

Esityksen säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa (s. 152–154) tarkastellaan asianmukaisesti oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohtaan lisättäväksi ehdotettujen rikosten luonnetta hyväksikäyttörikoksina. Esityksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ihmiskauppa (työperäinen ihmiskauppa mukaan lukien), paritus, seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö sekä korvauksen tarjoaminen nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta rinnastuvat momentissa jo nyt mainittuihin rikoksiin, rikokset tyypilliseesti sisältävät asianomistajan hyväksikäyttöä ja jonka mukaan rikoksiin sisältyy asianomistajan suojaamiseen liittyviä erityisiä näkökohtia, voidaan hyvin perustein yhtyä. Ehdotusta ei näin nähdäkseni ole pidettävä ongelmallisena perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen d kohdan kannalta.

Syyttäjän vaitiolo-oikeus

Esityksen sisältämän 12. lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin mukaan mitä poliisilain 7 luvun 3 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-oikeudesta, sovellettaisiin myös syyttäjään. Esityksessä näin ehdotetaan, että poliisilain 7 luvun 3 §:n mukainen vaitiolo-oikeus laajennettaisiin koskemaan kaikkia syyttäjiä. Poliisilain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitetut tiedot koskevat luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilön henkilöllisyyttä sekä taktisia ja teknisiä menetelmiä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on voimassa olevan poliisilain säätämisen yhteydessä käsitellyt vastaavaa ehdotusta, jolloin ehdotuksen on todettu olevan merkityksellinen perustuslain 21 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta (PeVL 67/2010 vp, s. 6/II). Tuolloin eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotukselle ei ollut esitetty juuri varsinaisia perusteluja. Valiokunta piti ehdotusta perustuslain 21 §:n vastaisena, sillä ongelmallista valiokunnan mukaan oli, jos syytetyn vastapuolena rikosprosessissa oleva syyttäjä on lain nojalla oikeutettu salaamaan esimerkiksi sen, miten jokin todiste on hankittu. Valiokunta piti tuolloin ehdotetun säännöksen poistamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 67/2010 vp, s. 6/II).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on esityksen perusteluissakin (s. 155–156) mainituin tavoin lähtökohtaisesti korostettu, että syyttäjäviranomaisen on paljastettava vastaajalle kaikki tutkinnassa kertynyt merkityksellinen aineisto siitä riippumatta, onko se vastaajan edun mukaista tai sen vastaista (esim. Janatuinen v. Suomi, 8.12.2009, 41 kohta). Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä lähtökohtaa ei kuitenkaan ole pidetty poikkeuksettomana vaan esimerkiksi rikostutkinnassa käytetyt taktiset tai tekniset menetelmät voivat olla seikkoja, joita asianosaisjulkisuuden ei tarvitse kattaa. Tällöin ihmisoikeustuomioistuin on korostanut sitä, että rajoitukset eivät saa vaikuttaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden ja puolustautumisoikeuden keskeiseen sisältöön (esim. Janatuinen v. Suomi, 8.12.2009, 42 kohta ja Regner v. Tsekin tasavalta [GC], 19.9.2017, 147–148 kohta). EIT on ratkaisukäytännössään myös edellyttänyt, että salassapitoa kompensoidaan riittävillä menettelyllisillä takeilla, esimerkiksi mahdollisuudella riitauttaa salassapito tuomioistuimessa (esim. Regner v. Tsekin tasavalta [GC], 19.9.2017, 148 kohta ja McKeown v. Yhdistynyt kuningaskunta, 11.1.2011, 43–47 kohta).

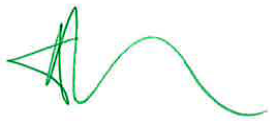
Ehdotettua sääntelyä perustellaan (HE, s. 156) ennen muuta esitutkintayhteistyön edistämiseen ja syyttäjän rooliin vahvistamiseen esitutkinnan asianmukaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin valvojana liittyvillä perusteilla. Ehdotetun sääntelyn tavoite on nähdäkseni sinänsä asianmukainen, koska syyttäjän asemaa esitutkinnassa on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien huomioon ottamiseen liittyvistä syistä pikemmin syytä vahvistaa kuin heikentää. Ehdotetun sääntelyn on tästä huolimatta kuitenkin täytettävä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä edellytetyt vähimmäisvaatimukset.

Esityksessä syyttäjän vaitiolo-oikeus koskisi poliisilain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilön henkilöllisyyttä sekä taktisia ja teknisiä menetelmiä. Edellä esitetyn perusteella sääntely vaikuttaa kohdistuvan sellaisiin salassapitointresseihin, joita on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä pidetty mahdollisina (ks. myös HE, s. 156–157). Asiaa arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että voimassa olevan syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 23 §:n 1 momentin mukaan syyttäjä on vaitiolovelvollinen poliisilain 7 luvun 1 §:ssä tarkoitetuista seikoista, joissa on kysymys luottamuksellisesti tietoja antaneen taikka valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyydestä, jos tiedon ilmaiseminen vaarantaisi mainitun henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden. Syyttäjällä on näin jo vaitiolovelvollisuus tietyistä seikoista, joihin liittyy samankaltainen salassapitointressi.

Toiseksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perustelujen (s. 156) mukaan ehdotetun syyttäjän vaitiolo-oikeuden aiheuttamat poikkeamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin olisivat vähäiset, millä tarkoitettaneen, että ne eivät vaikuta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden ja puolustautumisoikeuksien keskeiseen sisältöön. Edelleen esityksen perusteluissa (s. 156) todetaan, että asianosainen voisi edelleen vaatia esitutkinta-aineistoa nähtäväkseen esitutkintalain säännösten perusteella taikka tekemällä syyteasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle editiovaatimuksen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n perusteella. Julkisuudesta ja asianosaisjulkisuudesta esitutkinnassa säädetään tarkemmin esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä ja 9 luvun 7 §:ssä. Sinänsä vaikuttaa nähdäkseni siltä, että voimassa oleva sääntely sisältää riittävät tasapainottavat oikeusturvatakeet asian saattamiseksi tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Koska kysymys on kuitenkin perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin ja ennen muuta osapuolten prosessuaaliseen yhdenvertaisuuteen vaikuttavasta sääntelystä, ehdotettua sääntelyä saattaisi olla syytä täsmentää tavalla, joka ohjaisi vaitiolo-oikeuden käyttämisen tilanteisiin, joissa se ei tosiasiallisesti vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja puolustautumisoikeuksien toteutumista. Ehdotettua sääntelyä saattaisi näin olla syytä täsmentää siten, että siinä säännösperustaisesti kiinnitetään huomiota vaitiolo-oikeuden käyttämisen suhteeseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten toteutumiseen.

Helsingissä 14.12.2022



Sakari Melander
rikosoikeuden professori