Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

9.1.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Sisäministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 217/2022 vp.

Yleistä HE 217/2022 vp

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.

Kiinni otetun, pidätetyn ja tutkintavangin yhteydenpidon rajoittamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan uudistettavaksi selventämällä yhteydenpitorajoitusten alaa ja niiden valvontaa koskevia vastuita. Lisäksi ehdotetaan, että edellytettäisiin erityisen painavia syitä sellaisille yhteydenpitorajoituksille, jotka koskevat yhteydenpitoa nimeämättömään joukkoon henkilöitä. Matkustuskieltoa koskevan sääntelyn osalta ehdotetaan tarkennuksia erityisesti matkustuskieltopäätöksen sisällön muuttamista, kiellon voimassaoloa ja kiellon rikkomista koskeviin säännöksiin.

Salaisten pakkokeinojen osalta ehdotetaan muun ohessa, että telekuuntelua saisi käyttää nykyistä useamman rikoksen selvittämisessä ja että lupaa telekuuntelulle tai -valvonnalle ei enää jatkossa lähtökohtaisesti rajoitettaisi vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin. Muutamien muidenkin salaisten pakkokeinojen osalta ehdotetaan muutoksia pakkokeinojen käytön edellytyksiin. Lisäksi ehdotetaan ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista nykyistä useammin sekä turhan ylimääräisen tiedon hävittämisen mahdollistamista nykyistä aikaisemmin.

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.

Sisäministeriö pitää hallituksen esitystä HE 217/2022 vp kannatettavana, ja lausuu sen mietintövaiheessa käsitellystä jälkikäteen ilmoitettavasta paikan etsinnästä seuraavaa.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Sisäministeriö				
PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@govsec.fi www.intermin.fi

Jälkikäteen ilmoitettava paikkaan kohdistuva etsintä (Mietintöjä ja lausuntoja 2022:1)

Pakkokeinolaissa ei ole säännöksiä tiedonhankinnan kohteen tietämättä tehtävästä etsinnästä. Poliisin käytännön toiminnassa on havaittu tilanteita, joissa tiettyyn tilaan tai muuhun paikkaan kohdistuneen etsinnän toimittaminen olisi ollut poliisin tiedonhankintaintressien kannalta perusteltua tehdä kohdehenkilön tietämättä. Rikoksen selvittäminen perustuu vakavammissa tapauksissa poliisin salaiseen tiedonhankintaan, jonka tavoitteena on kerätä rikosvastuun toteutumiseksi tarpeelliset tiedot. Jos poliisin tiedonhankinta liian varhaisessa vaiheessa paljastuu tiedonhankinnan kohdehenkilölle, tämä voi vaarantaa tiedonhankinnan tarkoituksen toteutumisen. Kohdehenkilö voi esimerkiksi muuttaa toimintatapojansa salatakseen ne poliisilta, ryhtyä viranomaisiin kohdistuviin muihin vastatoimiin tai varoittaa potentiaalisia rikoskumppaneitaan siitä, että hän on tiedonhankinnan kohteena. Näin ollen liian aikaisessa vaiheessa aktualisoituva poliisin ilmoitusvelvollisuus voisi tehdä tyhjäksi koko sen tarkoituksen, jossa tiedonkeruuta harjoitetaan.

Esimerkiksi terroristisen ryhmien ja järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten voidaan arvioida olevan koko ajan tietoisempia perinteisistä tiedonhankintakeinoista ja pyrkivän toimimaan siten, ettei tieto heidän toiminnastaan tulisi viranomaisten tietoon. Myös modernin viestintätekniikan suomia teknisiä salausmahdollisuuksia ja anonymiteettisuojaa hyödynnetään tehokkaasti. Tämän johdosta poliisin tiedonhankintakeinot eivät aina välttämättä tuota sellaista tietoa, jonka avulla rikokseen voitaisiin puuttua riittävän ajoissa.

Digitaalisesta kehityksestä huolimatta terroristisen sekä eräiden muiden vakavien rikosten valmistelu usein edellyttää reaalimaailmassa tapahtuvia fyysisiä toimia. Tällaisista toimista jää yleensä erilaisia ja eriasteisia jälkiä. Jäljet voivat olla esimerkiksi rikoksentekosuunnitelman luonnoksia, ryhmän sisäisen työnjaon osoittavia asiakirjoja, suunnitellun iskukohteen ennakkotiedusteluun tai -valvontaan liittyviä muistiinpanoja, matkustusasiakirjoja, tietokoneen salausohjelmalla avattuja suunnitelman toteuttamista koskevia sähköpostiviestejä taikka suunnitelman toteuttamiseksi tarvittavia aineita tai esineitä. Tietyissä tapauksissa edellä mainituista tai niiden kaltaisista seikoista voidaan saada tieto suorittamalla etsintä esimerkiksi sellaisessa tilassa, jota henkilö tai ryhmä käyttää kokoontumisiinsa tai varastona. Etsintä voi siten tuottaa tietoa, joka on välttämätöntä rikoksen estämiseksi tai sen selvittämiseksi. Tällaisen etsinnän toimittamisesta on perusteltua olla ilmoittamatta toimenpiteen kohdehenkilölle, koska hänen toimintaansa kohdistuvan tiedonhankinnan jatkaminen voi olla välttämätöntä vielä etsinnän toimittamisen jälkeenkin. Etsinnän toimitushetkeen sidottu ilmoitusvelvollisuus voi tehdä vastaisen tuloksellisen tiedonhankinnan käytännössä mahdottomaksi. Tiedonhankinnan tehokkuus perustuisi tämän sijaan siihen, että kohdehenkilö ei ainakaan välittömästi tulisi tietoiseksi häneen kohdistetuista toimenpiteistä.

Pakkokeinolain muutostarpeita valmistelleessa työryhmässä keskusteltiin jälkikäteen ilmoitettavaa paikanetsintää koskevan sääntelyn tarpeesta. Ajatuksena on, että kohdehenkilölle olisi myöhemmässä vaiheessa pääsääntöisesti ilmoitettava toimenpiteistä. Ilmoitus tulisi tehtäväksi sen jälkeen, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin kuitenkin lykätä tai ilmoitusvelvollisuudesta luopua, jos erittäin tärkeät intressit tapauskohtaisesti perustelisivat tätä. Lisäksi sääntelyssä voitaisiin ottaa huomioon seuraavat elementit.

Jälkikäteen ilmoitettavasta etsinnästä säätäminen merkitsisi syvälle käyvää puuttumista erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaiseen kotirauhan suojaan. Tämän vuoksi olisi välttämätöntä, että etsinnän kohdehenkilön oikeusturva varmistettaisiin luomalla selkeät takeet sille, että etsinnän toimittamiselle olisi jokaisessa yksittäisessä tapauksessa perustellut syyt ja että etsintä toimitettaisiin asianmukaisesti. Jälkikäteen ilmoitettavan etsinnän käytön ala tulisi lisäksi rajata pelkästään erikseen lueteltuihin erityisen vakaviin rikoksiin.

Jälkikäteen ilmoitettava etsintä voitaisiin suorittaa vain, kun etsinnällä voitaisiin olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys perusterikosten selvittämisessä. Lisäksi etsintä saataisiin suorittaa vain silloin kun se on välttämätöntä. Etsintä edellyttäisi lisäksi, että siinä voitaisiin perustellusti olettaa löydettävän rikoksen selvittämiseksi tarpeellinen esine, omaisuus, asiakirja, tieto tai muu seikka. Edelleen oikeusturvatakeena tulisi olla, että etsintää koskevan päätöksen tekijänä olisi – pakkokeinolain 8 luvun mukaisesta yleisestä kotietsinnästä poiketen – tuomioistuin. Tuomioistuimen tulisi voida harkintansa mukaan myös asettaa etsinnälle sellaisia rajoituksia ja määräyksiä, jotka se katsoo tarpeellisiksi. Tuomioistuin voisi rajoittaa keinon käyttöä esimerkiksi siten, että keinoa ei saisi käyttää kuin tietyn aikaa, ja se tulisi kohdistaa tiettyihin nimettyihin tiloihin.

Keinon kohteena olevan henkilön tai rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetun paikan haltijan oikeutta valvomaan asian tuomioistuinkäsittelyyn voitaisiin liittää julkisen asiamiehen instituutio. Lisäksi etsinnän jälkikäteisen tarkastelun varmistamiseksi voitaisiin edellyttää, että etsintä talletettaisiin teknisellä laitteella. Koska kysymyksessä olisi lähtökohtaisesti salainen pakkokeino, sääntely olisi perusteltua keskittää pakkokeinolain 10 lukuun.

Työryhmässä toisaalta arvioitiin, että esitetty jälkikäteen ilmoitettavaa etsintää koskeva sääntely kohdistuisi enemmän rikosten ennalta estämiseen kuin niiden selvittämiseen. Tässä suhteessa katsottiin, että asian harkinta olisi perustellumpaa esimerkiksi poliisilain muutostarpeita harkittaessa. Keskustelussa on lisäksi nostettu esiin ehdotuksen suuri periaatteellinen merkitys ja pidetty tässä suhteessa epäkohtana, että ehdotus on tuotu työryhmän käsittelyyn suhteellisen myöhäisessä vaiheessa työryhmän toimikautta. Vaihtoehtona on siksi myös pohdittu, olisiko tarkoituksenmukaisempaa tarkastella asiaa omassa, tätä kysymystä varten perustetussa kokoonpanossa. Lisäksi on pidetty epäselvänä ja arvioitu jääneen vielä jossain määrin avoimeksi, kuinka paljon ehdotuksella olisi käytännössä merkitystä rikosten selvittämisen kannalta. Erityisesti on arvioitu, että sähköistyvässä ympäristössä fyysisten todisteiden painoarvo on pikemminkin vähenemässä. Lisäksi fyysisen todistusaineiston hävittämisen helppouden johdosta esitetyn, erityisen suunnitelmalliseen toimintaan kohdistuvan sääntelyn käyttöala on jäänyt epäselväksi ja ehdotuksessa onkin nähty myös tässä suhteessa lisää selvitettävää. Sanotun johdosta työryhmässä päädyttiin siihen, että asiaa koskevaa sääntelyä ei tässä yhteydessä valmisteltu.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että jälkikäteen ilmoitettavaa etsintää koskevan sääntelyn tarvetta arvioidaan tulevalla hallituskaudella omassa, tätä kysymystä varten perustetussa kokoonpanossa tai rikostiedustelukokonaisuuden yhteydessä. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jälkikäteen ilmoitettava etsintä on yhtä lailla tärkeä rikosten selvittämisessä kuin se on rikosten estämisessä. Tätä näkökohtaa perustelee sekä edellä esitetyt seikat, mutta myös se, että salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva 5 luku perustuu mahdollisimman pitkälle pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää rikosten estämiseen olennaisesti samojen edellytysten perusteella kuin niitä voidaan käyttää rikosten selvittämiseen.

Jos rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi aloitetun poliisilain 5 luvussa tarkoitetun salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee, että on syytä epäillä tiedonhankinnan kohteena oleva rikos tehdyksi, tiedonhankintaa saadaan kuitenkin jatkaa rikoksen selvittämiseksi tämän luvun nojalla annetun luvan nojalla kolme vuorokautta, enintään kuitenkin luvan voimassaoloajan. Jos rikoksen selvittämiseksi on tarpeen käyttää pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettua salaista pakkokeinoa, asia on saatettava mainitun ajan kuluessa sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on toimivaltainen päättämään kysymyksessä olevan pakkokeinon käyttämisestä.

Hallituksen esityksen HE 275/2022 vp liitynnät koskien hallituksen esitystä HE 217/2022 vp koskien pakkokeinolain muutoksia

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain 5 luku perustuu olennaisilta osiltaan pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin salaisista pakkokeinoista. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää olennaisesti samojen edellytysten perusteella rikosten estämiseen kuin niitä voidaan käyttää pakkokeinolain 10 luvun perusteella rikosten selvittämiseen. Rikoksen paljastamiseen salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää vain, jos kysymyksessä olisi laissa tarkemmin säädetty maanpetos- tai terrorismirikos. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan tietyissä tapauksissa käyttää myös vaaran torjumiseen.

Muutoksen kohteena ovat seuraavat pakkokeinolain 10 luvun pykälät ja poliisilain 5 luvun pykälät, jotka edellyttävät valiokunnilla yhteensovittamista:

Pakkokeinolaki	Poliisilaki
10 luku	5 luku
3 § Telekuuntelu ja sen edellytykset	5 § Telekuuntelu ja sen edellytykset
4 § Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta	6 § Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta

5 § Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta päättäminen	7 § Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta päättäminen
6 § Televalvonta ja sen edellytykset	8 § Televalvonta ja sen edellytykset
9 § Televalvonnasta ja sijaintitietojen hankkimisesta päättäminen	10 § Televalvonnasta päättäminen
14 § Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset	15 § Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset
16 § Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset	17 § Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset
23 § Tekninen laitetarkkailu ja sen edellytykset	23 § Tekninen laitetarkkailu ja sen edellytykset
25 § Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen	25 § Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen
27 § Peitetoiminta ja sen edellytykset	28 § Peitetoiminta ja sen edellytykset
28 § Rikoksentekokielto	29 § Rikoksentekokielto
29 § Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistuminen	30 § Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistuminen
43 § Menettely tuomioistuimessa	45 § Menettely tuomioistuimessa
52 § Kuuntelu- ja katselukiellot	50 § Kuuntelu- ja katselukiellot
56 § Ylimääräisen tiedon käyttäminen	54 § Ylimääräisen tiedon käyttäminen
57 § Tietojen hävittäminen	(55 § Tietojen hävittäminen)
58 § Telekuuntelun, televalvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun keskeyttäminen	56 § Telekuuntelun, televalvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun keskeyttäminen
60 § Salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen	58 § Salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittaminen

Hallituksen esityksessä 217/2022 vp pakkokeinolain 10 luvun 57 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan: ”

> ”Jos kysymys on ylimääräisestä tiedosta, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville, tieto saadaan kuitenkin epäillyn suostumuksella hävittää jo ennen 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa.”

Sisäministeriön lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin tehtäväksi poliisilain 5 luvun 55 §:ään vastaavanlainen muutos. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen HE 275/2022 vp jatkovalmistelussa päädyttiin luopumaan mainitusta muutosehdotuksesta. Esityksessä todetaan, että lausuntopalautteessa katsottiin jääneen jossain määrin epäselväksi, mikä ehdotuksen tarkoitus olisi ollut (ks. pykälät alla). Lisäksi esityksessä todetaan, että ”Voimassa oleva sääntely riittää kattamaan myös ne tilanteet, joita [esitysluonnoksen mukaisessa] ehdotetussa uudessa 3 momentissa tarkoitetaan”. Tämä liittyy eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokierroksella antamaan palautteeseen, jonka mukaan:

> ”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka koskisi sellaista ylimääräistä tietoa, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville. Tällainen tieto saataisiin hävittää jo ennen pykälän 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa, jos

tiedonhankinnan kohteelle on kirjallisesti ilmoitettu häntä koskevasta ylimääräisestä tiedosta sekä mahdollisuudesta tutustua siihen ja tiedonhankinnan kohde ei kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksesta vastusta tiedon hävittämistä.

Jää jossain määrin epäselväksi, mikä on ehdotetun 3 momentin tarkoitus tässä. Ehdotus on identtinen oikeusministeriön pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelun työryhmämietinnön tietojen hävittämistä koskevan ehdotuksen kanssa, mutta kiinnittää huomiota, että pakko keinolain 10 luvun 57 §:n 1 momentti ja poliisilain 5 luvun 55 §:n 1 momentti eivät ole yhteneväiset.

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 55 §:n 1 momentin mukaan salaisella tiedonhankintakeinolla saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi.

Eikö jo voimassa oleva sääntely riitä kattamaan myös ne tilanteet, joita ehdotetussa uudessa 3 momentissa tarkoitetaan? Eikö ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettu ”ylimääräinen tieto, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville” ole jo itsessään sellaista 1 momentissa tarkoitettua tietoa, jonka osalta on ”käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi”. Jos tieto ei liity rikokseen tai sen sisältöä ei saada selville, on se mielestäni väistämättä myös tietoa, jota ei tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.”

Pakkokeinolaki 10 luku (HE 217/2022 vp)	Poliisilaki 5 luku (lausuntokierroksella ollut esitysluonnos)
57 § Tietojen hävittäminen	55 § Tietojen hävittäminen
Ylimääräinen tieto on hävitettävä sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä. Ylimääräinen tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) tai henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) mukaisesti, jos tieto koskee tämän luvun 56 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka jos tieto on tarpeen rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi. Tiedot, joita ei ole hävitettävä, on säilytettävä viiden vuoden ajan siitä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä.	Salaisella tiedonhankintakeinolla saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi.
Jos kysymys on ylimääräisestä tiedosta, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville, tieto saadaan kuitenkin epäillyn suostumuksella hävittää jo ennen 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa.	*Jos kysymys on ylimääräisestä tiedosta, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville, tieto saadaan kuitenkin hävittää jo ennen 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa, jos tiedonhankinnan kohteelle on kirjallisesti ilmoitettu häntä koskevasta ylimääräisestä tiedosta sekä mahdollisuudesta tutustua siihen ja tiedonhankinnan kohde ei kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksesta vastusta tiedon poistamista.*

Edellä 10 §:ssä tarkoitetut tukiasematiedot on hävitettävä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä.	Edellä 11 §:ssä tarkoitetut *yhdistymis*tiedot on hävitettävä, kun *asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä.*

Marko Meriniemi
Lainsäädäntöneuvos