Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

1.2.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp); sisäministeriön lausunto

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia. Muutosten tarkoituksena on ensinnäkin selventää poliisilain sellaisia säännöksiä, jotka ovat käytännössä osoittautuneet epäselviksi tai tulkinnanvaraisiksi. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi eräitä salaisen tiedonhankinnan kohteena olevan henkilön perusoikeussuojaa vahvistavia muutoksia, jotka perustuvat voimassa olevasta sääntelystä erityisesti laillisuusvalvonta- ja oikeuskäytännössä esiin nousseisiin seikkoihin.

Etsintäkuulutetun kiinniottamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että se kattaisi myös sellaisen muun henkilön kuin etsintäkuulutetun henkilön, jonka tuomioistuin on määrännyt noudettavaksi tuomioistuimeen, vangittavaksi tai otettavaksi säilöön.

Salaisten tiedonhankintakeinojen osalta ehdotetaan, että lupaa telekuuntelulle tai -valvonnalle ei enää jatkossa lähtökohtaisesti rajoitettaisi vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin.

Peitelty tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi tietoverkossa tehtynä ennalta estettäessä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapitoa. Peitetoiminnan käytön osalta ehdotetaan, että tappoa, murhaa tai surmaa estettäessä ei enää jatkossa olisi rikollisen toiminnan suunnitelmallisuutta, järjestäytyneisyyttä tai ammattimaisuutta taikka ennakoitavissa olevaa jatkuvuutta tai toistuvuutta koskevaa lisäedellytystä. Lisäksi peitetoiminnassa tehtäviä rikoksia koskevat säännökset ehdotetaan kirjoitettaviksi toimivaltasäännösten muotoon.

Ylimääräisen tiedon käyttö mahdollistettaisiin tiettyjen uusien rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Sisäministeriö yleisesti toteaa, että poliisilakiehdotuksen salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan 5 luvun ehdotukset perustuvat olennaisilta osiltaan hallituksen esitykseen HE 217/2022 vp sisältyvän pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun säännösehdotuksiin koskien salaisia pakkokeinoja.

Salaisia tiedonhankintakeinoja (PolL 5 luku) voidaan käyttää olennaisesti samojen edellytysten perusteella rikosten estämiseen kuin salaisia pakkokeinoja (PKL 10 luku) voidaan käyttää rikosten selvittämiseen. Rikoksen paljastamiseen salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää vain, jos kysymyksessä olisi laissa tarkemmin säädetty maanpetos- tai terrorismirikos. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan myös tietyissä tapauksissa käyttää myös vaaran torjumiseen.

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

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

Poliisin yksilön oikeuksiin puuttumisen lähtökohdat perustuslain kannalta

Poliisin toimenpiteillä 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 oikeusturvasta. Samaan aikaan selvää on, että rikosten estäminen, paljastaminen ja eräiden vaarojen torjuminen ovat tavoitteita, joiden saavuttamista yleinen etu ja yhteiskunnallinen intressi voimakkaasti edellyttää.

Perustuslain kannalta merkityksellisimpinä voidaan lähtökohtaisesti pitää lainsäädäntömuutoksia, 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 toimivaltuuksia. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan jo olemassa oleviin toimivaltuuksiin tiettyjä muutoksia, joista osa on luonteeltaan toimivaltuuden käyttöalaa laajentavia. Esitystä on tältä osin arvioitava perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen samalla 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.

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

Etsintäkuulutetun ja muun kiinniottaminen (Poliisilain 2 luvun 3 §)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain 2 luvun 3 §:ää, jossa säädetään etsintäkuulutetun kiinniottamisesta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi etsintäkuulutetun lisäksi muun henkilön kiinniottaminen. Muutos liittyy eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussaan (EOAK/23/2017) esille nostamaan epäkohtaan lainsäädännössä.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen liittyvässä perusoikeuksien suojassa lähdetään siis siitä, että vapaudenmenetyksen on perustuttava lakiin sekä siitä, että vapaudenmenetyksestä päättää viime kädessä riippumaton tuomioistuin. Kun tuomioistuin prosessuaalisen lainsäädännön perusteella määrää noudosta tai muusta vapaudenmenetyksestä, perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset tältä osin täyttyvät.

Poliisin toimivaltuuksien käytön keskeinen periaate on, ettei kenenkään oikeuksiin puututa ilman laillista perustetta eikä silloinkaan enempää kuin on välttämätöntä yhteiskunnan ja toisten yksilöiden etujen ja oikeuksien turvaamiseksi (HE 57/1994 vp, s. 5 ja 17).

Salaiset tiedonhankintakeinot (Poliisilain 5 luku)

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun ehdotetaan joitain perusoikeusrajoitusten kannalta merkityksellisiä muutoksia. Luvun osalta merkitystä on tässä tarkastelussa ennen kaikkea perustuslain 10 §:llä, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin säätää rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä ja välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen esimerkiksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa

vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana.

Rikoksen tutkinnan voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä. Rikoksen tutkintana pidetään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa mielessä kuitenkin myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Näin ollen esimerkiksi televalvontaa on katsottu perustuslain 10 §:n 3 momentin estämättä voitavan käyttää tiettyjen rikosten estämiseen (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp). Perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on laajentunut kattamaan myös tiettyjen rikosten estämisen jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen.

Perustuslakivaliokunta otti kyseisen lainkohdan tulkintaan kantaa myös perustuslain muuttamista koskeneessa mietinnössään PeVM 4/2018 vp (s. 5-6). Valiokunta toteaa, että perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslauseketta on jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa (ks. esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp) tulkittu varsin johdonmukaisesti siten, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Tältä osin tulkinta on vakiintunut, eikä siitä ole epäselvyyttä.

Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta päättäminen (Poliisilain 5 luvun 7 §), Televalvonnasta päättäminen (Poliisilain 5 luvun 9 §)

Teletiedonhankintakeinoihin liittyen esityksessä ehdotetaan, että telekuuntelu- tai televalvontalupaa ei enää jatkossa haettaisi ja määrättäisi tiettyjä yksilöityjä teleosoitteita tai telepäätelaiteita koskien, vaan arvioitavana olisi, voidaanko tiedonhankintakeinoja kohdistaa mihin tahansa tietyn henkilön käytössä olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Henkilön käyttämien teleosoitteiden ja telepäätelaitteiden yksilöintitietojen selvittäminen jäisi pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen 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 tiedonhankinnan kohteelle telekuuntelusta tai televalvonnasta jälkikäteen tehtävässä ilmoituksessa olisi yksilöitävä toimenpiteen kohteena olleet teleosoitteet ja telepäätelaitteet. Samalla asiaan liittyvää poliisilain 5 luvun 56 §:n säännöstä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se koskisi telekuuntelun ja tiettyjen muiden salaisten tiedonhankintakeinojen keskeyttämisen lisäksi myös televalvonnan keskeyttämistä, jos käy ilmi, että televalvonta kohdistuu muuhun kuin luvan kohteena olevalta tiedonhankinnan kohteelta lähtöisin olevaan tai hänelle tarkoitettuun viestiin.

Käsiteltävänä olevan arvioinnin kannalta olennainen on telekuuntelun tai -valvonnan aiheuttama perusoikeuspuuttuminen, joka kohdistuu luottamuksellisen viestinnän suojaan. Ratkaisevaa merkitystä tämän kannalta ei ole henkilön käyttämien telepäätelaitteiden tai -liittymien taikka näihin kohdistuvien telekuuntelulupien lukumäärällä. Olennaista tämän sijaan on, voidaanko toimenpiteen kohteena olevan henkilön luottamuksellisen viestinnän suojaa 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 säädettyä kuitenkin sillä erolla, että mainituissa laeissa henkilöön kohdistuvan luvan enimmäisaika on lyhyempi. Ehdotetun sääntelyn mukaan tiedonhankintakeinon kohdentamisesta olisi lisäksi tehtävä edellä kuvattu perusteltu päätös. Sanotuista syystä ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Peitelty tiedonhankinta (Poliisilain 5 luvun 15 §)

Poliisilain 5 luvun 15 §:ssä tarkoitettu peitelty tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi tietoverkossa tehtynä myös estettäessä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta (tai sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapitoa). Ehdotus vastaisi peitetoiminnan osalta jo nykyisin poliisilain 5 luvun 28 §: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.

Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (Poliisilain 5 luku 25 §)

Poliisilain 5 luvun 25 §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi rajoitus teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen käytettävän laitteen ominaisuuksista. Perustuslakivaliokunta on aiemmin poliisilain muuttamista koskevassa hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa pitänyt poistettavaksi ehdotettua rajoitusta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 11/2005 vp s. 9). Vastaavanlaista rajoitusta ei kuitenkaan ole tämän jälkeen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä poliisilain 5 a luvun 15 §:ssä. Keskeistä on, että jatkossakin poliisi voi pykälän perusteella hankkia teknisillä laitteilla vain teleosoitteen vai telepäätelaitteen yksilöintitietoja. Muutosta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen (Poliisilaki 5 luku 54 §)

Poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentissa ylimääräisen tiedon käyttö ehdotetaan mahdollistettavaksi 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.

Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu (PolL 5:53.1).

Ylimääräinen tieto voidaan katsoa tiedoksi, joka on saatu lainmukaisen tiedonhankintakeinon käytön sivutuotteena siten, että se ei ole ollut toimenpiteiden varsinaisena tai suunniteltuna tarkoituksena. On siten syytä erottaa lainmukaisen toimenpiteen yhteydessä saatu tieto lainvastaisesti saadusta informaatiosta (esimerkiksi kuuntelukieltoa rikkomalla saatu tieto), jota tässä ei siis määritellä ylimääräiseksi tiedoksi.

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä muutettiin poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa (HE 222/2020 vp, HE 224/2010 vp, HE 24/2013 vp ja HE 16/2013 vp, PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 67/2010 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 5–7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 5–7) erityisesti perustuslakivaliokunnan tekemien huomioiden pohjalta. Tätä edeltävässä sääntelyssä suhtauduttiin huomattavasti myönteisemmin ylimääräisen tiedon hyödyntämiseen vapaan todistusteorian pohjalta. Tuolloin katsottiin, että tuomioistuin voi joka tapauksessa aina yksittäistapauksissa asettaa todisteen käyttökiellon.

Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2013 antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2013 vp, s. 7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 7) PL 10 §:n 3 momentin nojalla välttämättömänä, että ylimääräisen tiedon käytön enimmäisrangaistusraja on korkeampi kuin kaksi vuotta vankeutta. Valiokunta katsoi, että hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme 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. Tällaisia rikoksia valiokunnan mukaan voivat olla erityisesti

rikoslain 21 luvun sellaiset henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden rangaistusmaksimi on kaksi vuotta vankeutta (pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen ja heitteillepano), rikoslain vapauteen kohdistuvia rikoksia koskevan 25 luvun vastaavat rikokset (vapaudenriisto, laiton adoptiosuostumuksen hankkiminen, lapsikaappaus, laiton uhkaus ja pakottaminen) samoin kuin rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen, rikoslain 24 luvun 2 §:ssä tarkoitettu törkeä kotirauhan rikkominen, rikoslain 31 luvun 3 §:ssä tarkoitettu kiristys ja rikoslain 34 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallisen rikoksen valmistelu. 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 toistuvasti ja perustellusti 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). Lienee selvää, että ylimääräistä tietoa ei käytännössä juurikaan käytetä ylimääräisen tiedon käytön mahdollistavien perusterikosten lievempien ilmenemismuotojen selvittämisessä, vaan ylimääräisen tiedon käyttäminen liittyy monessa tapauksessa perusterikosten vakavampien ilmenemismuotojen tekemiseen. Ylimääräisen tiedon laatuun ja luonteeseen voi vaikuttaa myös se, että salaisten tiedonhankintakeinojen perusterikokset ovat jo itsessään melko vakavia. Huumausainerikokset ovat usein luonteeltaan sen tyyppisiä rikoksia, että se monessa tapauksessa liittyvät vakavampien rikosten tekemiseen tai tiettyyn rikoskokonaisuuteen. Niiden myös katsotaan olevan siinä määrin haitallisia käyttäjilleen sekä muutoinkin yhteiskunnallisesti monitahoinen ongelma, että tämä perustelee ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista huumausainerikosten kohdalla. 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.

Käytännössä korruptioepäilyjä on ilmennyt vireillä olevien törkeiden huumausainerikosten esitutkintojen yhteydessä. Kyseisiin rikoksiin liittyy tavanomaisesti paljon rahaa, jolloin tekijöiden tarve vaikuttaa viranomaisten toimintaan on usein suuri. Heidän motiivinsa saada tietoa tutkinnassa paljastuneista seikoista, on myös merkittävä. Näissä olosuhteissa syntyvää epäilyä esimerkiksi virkasalaisuuden rikkomisesta voidaan pitää hyvin vakavana. Tekijöiden kiinnostuksen kohteena ovat usein salaisella tiedonhankinnalla saadut tiedot tai valtion turvallisuutta koskevat hyvin tärkeät seikat.

Talousrikosten yhteydessä kyse voi olla esimerkiksi suuriin hankintoihin liittyvistä tiedoista. Kun salaisessa tiedonhankinnassa korruptioon viittaavia tapauksia tulee ilmi, Suomen rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus edellyttää, että korruptiota koskevaa ylimääräistä tietoa käyttämään kyseisten rikosten selvittämiseen. Nykyisin tämä ei ole mahdollista, vaikka esitutkintaviranomaisella olisi tieto sen virkamiehen henkilöllisyydestä, jonka on syytä epäillä toimineen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti luovuttamalla salassa pidettävää tietoa tai muutoin vaikuttaneen esimerkiksi esitutkintaan tai päätöksentekoon viranomaisessa. Tällaiset tapaukset vahingoittavat viranomaista kohtaan tunnettavaa luottamusta, mutta ovat myös omiaan nakertamaan viranomaisten sisäistä moraalia, jos kyseiset henkilöt voivat jatkaa tehtävissään. Kuvattu puute mahdollistaa pahimmillaan virkavelvollisuuksiensa vastaisen menettelyn jatkumisen.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettuja rikoksia voidaankin pitää sellaisina, että ne vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin momentissa nykyään tarkoitettuihin rikoksiin ja että ne vaarantavat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta.

Sisäministeriön kiinnittää huomiota siihen, että kun arvioidaan mahdollisuutta käyttää ylimääräistä tietoa perusterikosluettelossa mainittujen rikosten osalta, on ylimääräisen tiedon käytöllä oletettavasta oltava erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Ilmaisua ”erittäin tärkeä merkitys” käytetään tiettyjen salaisten tiedonhankinta keinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksenä (PKL 10:2.2 ja PolL 5:2.2). Ilmaisun sisältöä on tarkemmin selostettu mm. hallituksen esityksessä HE 222/2010 vp (s. 121/II), joita soveltuvin osin voidaan hyödyntää tässäkin. Kysymys ei ole siitä, että rikos jäisi selvittämättä ilman ylimääräisen tiedon käyttöä. Toisaalta ylimääräistä tietoa ei voisi käyttää vielä sillä perusteella, että käyttäminen helpottaisi asian selvittämistä, eikä

myöskään silloin, kun näyttö samalla vaivalla voidaan hankkia muilla keinoilla. Ilmaisu ”erittäin tärkeä merkitys” tarkoittaa sitä, että ilman ylimääräisen tiedon käyttöä rikoksen selvittäminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä. Huomioon voidaan ottaa myös se, että tutkinnan pitkittymisestä aiheutuu erityistä vaaraa. Jos esitutkinnassa jo on kertynyt niin paljon näyttöä, että se riittää syytteen nostamiseen, ylimääräisellä tiedolla ei ole erityisen tärkeää merkitystä rikoksen selvittämiselle.

Arvioitaessa ylimääräisen tiedon käyttöä poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentissa mainittujen rikosten osalta, on myös otettava huomioon suhteellisuusperiaate (PolL 1:3). Merkitystä on annettava erityisesti sille, kuinka vakava kulloinkin kysymyksessä olevan rikoksen ilmenemismuoto on käsillä ja myös rikoksen selvittämisen tärkeys (HE 14/2013, s. 45, PeVL 32/2013, s. 5–7 ja LaVM 17/2013, s. 11).

Ylimääräisen tiedon ”näyttökäyttöä” koskevassa rajoituksessa on kysymys varsinaista oikeudenkäyntiä edeltävästä eräänlaisesta esiprosessuaalisesta hyödyntämiskiellosta, jolloin tieto ei lähtökohtaisesti näyttönä etene tuomioistuimen arvioitavaksi. Muutoin ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä (PolL 5:54.3).

Syyttäjä joutuu arvioimaan ylimääräisen tiedon käytettävyyttä näyttönä myös syyteharkintavaiheessa. Hän voi tällöin päätyä siihen, ettei esitutkintapöytäkirjaan liitettyä ylimääräistä tietoa käytetä. Euroopan ihmisoikeusoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2007:58 mukaan tuomioistuimen tehtävänä on yksittäistapauksessa punnita sitä, mikä merkitys ylimääräiselle tiedolle on annettava, kun otetaan huomioon asiaan vaikuttavat, osittain toistensa kanssa vastakkaiset näkökohdat (esimerkiksi yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suoja, rikoksen selvittämisintressi ja ylimääräisen tiedon merkitys asian ratkaisun kannalta). Kun kaikki asiaan vaikuttava selvitys ja näyttö ovat rikosasian pääkäsittelyssä käytettävissä, rikosasian vastaajalla on tuolloin halutessaan parhaat edellytykset riitauttaa ylimääräisen tiedon käyttö ja tuomioistuimella parhaat edellytykset suorittaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva punninta.

Ratkaisu ylimääräisen tiedon käyttämisestä voidaan tehdä myös suullisessa valmistelussa, jos sellainen ennen pääkäsittelyä järjestetään. Mikäli tuomioistuin kieltää keskeisenä todisteena olevan ylimääräisen tiedon käytön vasta pääkäsittelyssä, syytetyllä on oikeus vaatia syytteen hylkäämistä tuomiolla (ROL 1:12.2). Syyttäjälle ei jää mahdollisuutta peruuttaa syytettä ja hankkia mahdollisesti muuta näyttöä. Tuomioistuimen suorittama -arviointi koskee ylimääräisen tiedon käytön edellytysten lisäksi edellä mainittuja suhteellisuusperiaatetta sekä etuuksia ja arvoja.

Sanotun johdosta ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Lopuksi

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.

Marko Meriniemi
Lainsäädäntöneuvos