VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:
Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 13.1.2023

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. Lausunnossa on pyydetty huomioimaan, että esityksellä on yhteys hallituksen esitykseen HE 275/2022 vp laiksi poliisilain muuttamisesta. Lisäksi asiantuntijalausunnossa on pyydetty ottamaan tiiviisti kantaa myös kahdessa lakialoitteessa LA 57/2021 vp ja LA 91/2020 vp ehdotettuihin muutoksiin. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Pakkokeinolain muutostarpeita on noussut esille muun muassa laillisuusvalvontakäytännössä. Näiden teemojen osalta keskeistä on ennen kaikkea eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö, sillä pääosin pakkokeinolakia koskevat asiat oli keskitetty eduskunnan oikeusasiamiehelle jo ennen ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaosta annettua 1.10.2022 voimaan tullutta lakia.

Esityksessä on osin kyse vain oikeustilaa selventävistä tarkennuksista, mutta osin myös merkityksellisimmistä muutoksista. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisia muutosehdotuksia sisältyy ennen kaikkea salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun.

Ehdotettu sääntely on lähtökohdaltaan perusoikeusherkkää, sillä rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytöllä voidaan puuttua merkittävinkin tavoin keskeisiin perusoikeuksiin. Olen valmistelun aikana antanut lausunnon sekä pakkokeinolain muutostarpeita koskevasta mietinnöstä (OKV/348/21/2022) että esitutkintalain muutostarpeita arvioineen rikosprosessityöryhmän mietinnöstä (OKV/881/21/2022). Pakkokeinolain osalta totesin, että mietinnössä oli arvoitu varsin laadukkaasti muutostarpeita. Voin todeta näin myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen osalta. Näkemykseni mukaan esityksessä on arvioitu pääpiirteissään varsin tasapainoisesti muutosehdotusten suhdetta perusoikeuksiin ja tuotu esille esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan asian kannalta merkityksellistä lausuntokäytäntöä.

Nostan lausunnossani esille vain muutaman huomion, jotka liittyvät perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ehdotettuihin merkityksellisimpiin muutoksiin. Keskeinen huomioni liittyy telekuuntelu ja –valvontaluvan muuttamiseen henkilösidonnaiseksi. Olen esittänyt samaa teemaa koskevan huomion myös hallituksen esitykseen koskien poliisilain muuttamista.

Pakkokeinolain 10 luku 5 § ja 10 luku 9 §

Salaisia pakkokeinoja koskevan pakkokeinolain 10 lukuun ehdotetaan useita perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä muutoksia. Tällainen on muun muassa ehdotus siitä, että telekuuntelu- tai televalvontalupaa ei enää jatkossa haettaisi ja määrättäisi tiettyjä yksilöityjä teleosoitteita tai telepäätelaitteita koskien, vaan arvioitavana olisi, voidaanko telepakkokeinoja kohdistaa mihin tahansa tietyn epäillyn käytössä olevaan osoitteeseen tai laitteeseen. Tuomioistuin arvioisi luvan myöntämisen edellytyksen ja määräisi luvan voimassaoloajan, mutta pidättämiseen oikeutettu virkamies päättäisi kohteena olevista teleosoitteista tai telepäätelaitteista. Muutos on merkityksellinen, sillä sen johdosta teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Vastaavanlainen henkilösidonnainen lupamenettely on jo käytössä siviili- ja sotilastiedustelussa.

Asian valmisteluvaiheessa lausuntopalaute asiasta oli jakautunutta. Lausunnoissa esitettiin perustellusti huolta ulkopuolisen kontrollin puuttumisesta, kun jatkossa teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

Totean pitäväni hyvin tärkeänä ja myönteisenä, että lainsäädännössä pyritään löytämään mahdollisia esitutkintaviranomaisten sekä tuomioistuinten resursseja säästäviä ja työtä tehostavia muutoksia, kunhan nämä voidaan toteuttaa oikeusturvaa vaarantamatta. Olen pitänyt esitystä lähtökohtaisesti kannatettavana. Asian valmisteluvaiheessa kiinnitin kuitenkin huomiota siihen, että salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan osalta on olennaisen tärkeää,

että jatkossakin tulee asianmukaisesti dokumentoitua se, millä perusteella on tehty päätös uuden liittymän tai laitteen lisäämisestä telekuuntelun tai -valvonnan piiriin. Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi keskeistä on olla olemassa kirjaukset siitä, millä perusteella esitutkintaviranomainen on arvioinut tietyn teleosoitteen tai –laitteen olevan epäillyn käytössä sekä telekuuntelun tai televalvonnan ajankohdat erikseen jokaisen liittymän ja laitteen osalta.

Jatkovalmistelussa esitystä on kehitetty siten, että telekuuntelun osalta pakkokeinolain 10 luvun 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan: ”Pidättämiseen oikeutettu virkamies päättää toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepäätelaitteista lukuun ottamatta tilanteita, joissa epäilty on tuntematon. Päätöksessä on mainittava perustelut toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden valitsemiselle.” Televalvonnan osalta vastaavanlainen ehdotus on 9 §:ssä.

Esitys täyttää eduskunnalle antamisen oikeudelliset edellytykset. Tuon kuitenkin esille mahdollisena vaihtoehtona myös sellaisen, että pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöksen vähimmäisvaatimukseksi asetettaisiin laissa lisäksi se, että päätöksessä olisi mainittava se tuomioistuimen myöntämä lupa, johon toimenpide perustuu. Tämä helpottaisi sekä ulkoista että päätöksentekijän sisäistä kontrollia sen varmistamiseksi, että viranomaisen päätös perustuu tuomioistuimen myöntämään voimassaolevaan lupaan. Toisena vaihtoehtona voisi olla myös se, että pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöksen liitteenä tulisi olla tuomioistuimen myöntämä lupa. Tällöin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen laatima asiakirja ei vielä yksin muodostaisi päätöstä, vaan osa sitä olisi myös tuomioistuimen myöntämä lupa. Myös tämä varmistaisi osaltaan kontrollia siitä, että viranomaisen päätös nojautuu tuomioistuimen lupaan.

Salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan osalta keskeisiä ovat myös niiden käytöstä laadittavat pöytäkirjat. Näiden sisällöstä on tarkemmat määräykset valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014). Henkilösidonnaisen telekuuntelun tai televalvonnan osalta on tärkeää muun muassa se, että pöytäkirjaaminen toteutuu riittävällä tarkkuudella jokaisen liittymän ja laitteen osalta. Lakimuutosten johdosta myös asetuksen muuttaminen näiltä osin saattaa olla perusteltua. Henkilösidonnaisen televalvonnan ja –kuuntelun pöytäkirjaamisvelvoitteille on löydettävissä mallia siviilitiedustelusta annetusta asetuksesta (709/2019). Kyseisen asetuksen mukaan pöytäkirjaan on kirjattava muun ohella teleosoite tai telepäätelaite, joka luvan voimassaoloaikana on ollut henkilön hallussa tai jota hän oletettavasti muuten on käyttänyt sekä perustelut teleosoitteen tai telepäätelaitteen hallussapidolle tai käytölle.

Pakkokeinolain 10 luku 25 §

Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi rajoitus siitä, että teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saadaan käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen. Toimintaan soveltuvan laitteen ominaisuuksia ei siten jatkossa rajattaisi. Olennaista tämän sijaan olisi, että pykälän perusteella esitutkintaviranomainen voisi muiden edellytysten täyttyessä jatkossakin hankkia teknisillä laitteilla vain teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja.

Poliisilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä HE 275/2022 vp vastaavanlainen rajaus ehdotetaan poistettavaksi myös poliisilaista. Poliisilakia koskevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tuotu esille, että aiemmin poliisilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 266/2004 vp) perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2005 vp) totesi pitävänsä kyseistä rajoitusta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Pakkokeinolain muutoksia koskevassa esityksessä asiaa ei ole tuotu vastaavalla tavalla esille. Samaa teemaa koskeva perustuslakivaliokunnan kannanotto on sinänsä syytä tunnistaa myös tässä asiassa.

En ole pitänyt teknisen rajoituksen poistamista perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena. Tiedonhankinnassa käytettävien laitteiden teknisten ominaisuuksien sijaan olennaista on, että laitetta käytetään vain siihen tarkoitukseen mihin lupa on myönnetty. Vastaavalla tavalla esimerkiksi teknisen kuuntelun osalta ei ole rajausta sille, ettei kuunteluun voisi käyttää laitetta, joka sisältää myös kameran ja siten mahdollisuuden myös katseluun. Siviilitiedustelussa poliisilain 5 a luvun 15 §:ssä vastaavanlaista rajoitusta ei olekaan.

LA 91/2020 vp ja LA 57/2021 vp

Asiantuntijalausunnossa on pyydetty ottamaan tiiviisti kantaa myös kahdessa lakialoitteessa ehdotettuihin muutoksiin. Lakialoitteessa LA 91/2020 vp ehdotetaan pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n (ylimääräisen tiedon käyttäminen) muuttamista siten, että luetteloon lisätään huumausainerikos. Lakialoitteessa LA 57/2021 vp ehdotetaan pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n muuttamista siten, että törkeä ampuma-aserikos lisätään niiden rikosten luetteloon, joiden perusteella esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa telekuunteluun. Hallituksen esitys sisältää nyt tällaiset ehdotukset.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti