OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

Yksikön päällikkö Lauri Rautio

Erityisasiantuntija Katja Repo

Vastaukset 17.1. kuulemisessa esitettyihin kysymyksiin

25.1.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp); oikeusministeriön vastaukset hallintovaliokunnan 17.1.2023 pidetyssä kuulemisessa oikeusministeriölle esitettyihin kysymyksiin

Yleistä

Oikeusministeriön edustajat ovat 17.1.2023 osallistuneet otsikossa viitattua esitystä koskeneeseen hallintovaliokunnan kuulemiseen. Kuulemisessa oikeusministeriölle on esitetty joitakin esitykseen liittyviä kysymyksiä, joihin kuulemisessa ei ole ollut aikataulusyistä mahdollista vastata. Oikeusministeriötä on siksi pyydetty vastaamaan esitettyihin kysymyksiin kirjallisesti viimeistään 24.1.2023.

Oikeusministeriötä on pyydetty 25.1.2023 päivittämään vastausta siltä osin, että ensimmäisessä kysymyksessä viitataan tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaan etsintävaltuutettuun.

Oikeusministeriö yleisesti toteaa, että käsiteltävänä oleva hallituksen esitys perustuu kahteen oikeusministeriön asettamassa laajapohjaisessa työryhmässä valmisteltuun yksimieliseen mietintöön. Myös mietinnöistä saatu lausuntopalaute on otettu esityksessä huomioon. Sisäministeriö yhtyy seuraavassa todettuun oikeusministeriön kantaan. Oikeusministeriö viittaa esityksen lisäksi hallintovaliokunnalle 16.1.2023 toimittamaansa kirjalliseen lausuntoon ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Miksi esityksessä ei esitetä säädettäväksi jälkikäteen ilmoitettavasta etsinnästä? Oikeusministeriö toteaa, että kysymystä on tarkasteltu laajasti esitystä edeltäneessä pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua käsitelleen työryhmän yksimielisessä mietinnössä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:1). Mietinnössä (s. 51-53) arvioidun mukaisesti esitetty sääntely tuntuisi kohdistuvan enemmän rikosten ennalta estämiseen kuin niiden selvittämiseen. Tässä suhteessa on katsottu, että asian harkinta olisi perustellumpaa esimerkiksi poliisilain kuin pakkokeinolainsäädännön muutostarpeita harkittaessa. Keskustelussa on lisäksi nostettu esiin ehdotuksen suuri periaatteellinen

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

merkitys ja pidetty tässä suhteessa epäkohtana, että ehdotus on tuotu käsittelyyn suhteellisen myöhäisessä vaiheessa. Vaihtoehtona on siksi myös pohdittu, olisiko tarkoituksenmukaisempaa tarkastella asiaa omassa, tätä kysymystä varten perustetussa kokoonpanossa. Lisäksi ehdotusta 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.
Oikeusministeriö toteaa, että mietintöä koskevassa, esityksessäkin viitatussa (HE s. 103-104) lausuntopalautteessa muutama lausunnonantaja selvyyden vuoksi korosti, että he eivät kannata sääntelyä. Vastaavasti muutama lausunnonantaja piti oikeana näkemystä siitä, että kyseistä sääntelyä olisi perusteltua valmistella erikseen. Muutamat lausunnonantajat taas katsoivat, että asiaa olisi ollut hyvä valmistella tässä yhteydessä, toistaen mietinnössäkin esiin tuotuja näkökulmia mahdollisen sääntelyn sisällöstä.

Oikeusministeriö arvioi, että edellä viitatut näkökohdat soveltuvat myös siihen tilanteeseen, että etsintävaltuutettu kytkettäisiin osaksi menettelyä. Sanotun ja mietinnössä todetun johdosta esityksen jatkovalmistelussa ei ole nähty perusteita valmistella asiaa koskevaa sääntelyä.

Miksi esityksessä nostettaisiin kynnystä nimeämättömään henkilöjoukkoon kohdistuville yhteydenpitorajoituksille?

Oikeusministeriö korostaa, että asia on noussut esiin myös valmistelun aikaisemmissa vaiheissa ja kysymystä on käsitelty esityksessä perusteellisesti (HE s. 14-16, s. 145-146). Oikeusministeriö toteaa, että asiasta on esitetty myös eduskunnan lakivaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa erisuuntaisia kannanottoja, joissa osassa esitettyä sääntelyä pidetään liian pitkälle menevänä, osassa toivotaan vielä voimakkaammin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuksia turvaavaa lainsäädäntöä. Kysymystä on käsitelty myös esitystä koskeneessa 14.12.2022 pidetyssä eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuulemisessa, jossa on voimakkaasti korostettu kysymys olevan erittäin merkittävästä yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvasta toimenpiteestä ja arvioitu sääntelyssä mahdollisesti liikuttavan perusoikeuden suojan ydinalueella.

Oikeusministeriö huomauttaa, että yhteydenpidon rajoittamisen käyttöä ei voimassa olevassa laissa tai esityksessä yleisesti sidota selvitettävänä olevan rikoksen vakavuustasoon, joten yhteydenpidon rajoittamisen yleisiä käyttöedellytyksiä koskeva säännös ei vielä itsessään ilmennä suhteellisuusperiaatetta. Oikeusministeriö viittaa korkeimman oikeuden asiaa koskevaan ratkaisuun KKO 2021:58 ja toteaa, että yhteydenpidon rajoitus laajaan, nimeämättömään joukkoon henkilöitä sisältää varsin voimakkaan puuttumisen rajoituksen kohteena olevan henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin.

Käytännössä rajoitus voi tarkoittaa ympärivuorokautista yksin olemista. Sanotun johdosta on oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteltua, että laaja yhteydenpidon rajoitus on mahdollista asettaa vain erityisen painavien syiden tätä edellyttäessä, erotuksena tiettyihin, yksilöityihin henkilöihin kohdistettavasta yhteydenpidon rajoituksesta.

Rajoituksen 60 päivän määräajan osalta oikeusministeriö viittaa esityksessä ja lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa toistuvasti todettuun siitä, että tarpeen varsinkin nimeämättömään joukkoon kohdistuville yhteydenpidon rajoituksille voidaan arvioida olevan suurin tutkinnan alkuvaiheessa. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia koskevan sääntelyn on toisaalta oltava täsmällistä ja tarkkarajaista, mikä puoltaa ehdotettua ratkaisua säätää nimeämättömään joukkoon kohdistuville yhteydenpitorajoituksille lain tasolla tarkka määräaika, jonka jälkeen rajoitusta voidaan tarvittaessa jatkaa 30 päivää kerrallaan asian uudelleen tarkasteluun perustuen. Oikeusministeriö korostaa, että lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty sekä kannanottoja sen puolesta, että määräaikaa tulisi pidentää että näkemys siitä, että määräajan lyhentämistä voisi olla perusteltua harkita. Lisäksi lausunnonantajien valtaosan voidaan arvioida hyväksyvän ehdotettu määräaika. Esitettyä ratkaisua voidaan pitää tässä suhteessa tasapainoisena ja oikeasuhtaisena kompromissina.

Sanotun johdosta ja esityksessä tarkemmin esitetyillä perusteilla oikeusministeriö pitää esityksessä tältä osin ehdotettua tasapainoisena ja perusteltuna ratkaisuna.

Miksi esityksessä esitetään yhteydenpitorajoitusten valvontaa Rikosseuraamuslaitokselle esitutkintaviranomaisten sijaan?

Oikeusministeriö toteaa, että asia on noussut esiin myös valmistelun aikaisemmissa vaiheissa ja kysymystä on käsitelty esityksessä perusteellisesti (HE s. 16-18, s. 91). Oikeusministeriö arvioi, että sääntelyn muuttaminen sellaiseksi, että esitutkintaviranomainen vastaisi valvonnasta, vaatisi merkittävästi laajempaa lainsäädännön ja resurssien tarkastelua sekä kysymyksen periaatteellista pohtimista. Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksessä ehdotetussa sääntelyssä on kysymys voimassa olevan sääntelyn täsmentämisestä siten, että se toimisi tarkoitetun mukaisesti. Kysymyksessä ehdotetussa sääntelymallissa, jossa yhteydenpidon valvonta olisi esitutkintaviranomaisen vastuulla, taas olisi kysymys uudenlaisen, kaksiportaisen järjestelmän luomisesta yhteydenpidon valvontaan.

Oikeusministeriö korostaa, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. On siksi selvää, että yhteydenpitorajoitusten kohteena olevien henkilöiden yhteydenpidon valvonnan tapaa ei voida jättää yksittäistapauksellisesti ratkaistavaksi tuomioistuimen ratkaisuissa ilman asiaa koskevaa selvää säädösperustaa. Tuomioistuin toisin sanoen päättää yhteydenpitorajoituksen määräämisestä, mutta rajoituksen valvonnan ja toimeenpanon tulee perustua valvovalle viranomaiselle laissa säädettyyn

toimivaltaan. Tältä osin riittäväksi ratkaisuksi ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan riitä, että laissa todettaisiin tuomioistuimen voivan määrätä yhteydenpidon olevan mahdollista valvotusti ja että esitutkintaviranomaiset voivat tällöin valvoa yhteydenpitoa. Tämän sijaan tai lisäksi pitäisi säätää esimerkiksi siitä, missä tilanteissa ja milloin valvonta olisi mahdollista, kenen kanssa harjoitettavaa yhteydenpitoa se koskisi, mitä valvonnassa voitaisiin eri yhteydenpitomuotojen osalta käytännössä tehdä, mitkä olisivat valvonnan edellytykset, milloin yhteydenpidon voisi keskeyttää ja miten meneteltäisiin yhteydenpidon tiettyihin erityisryhmiin, kuten oikeudellisiin avustajiin, kanssa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että kysymyksessä ehdotetussa sääntelymallissa on myös ilmeisiä ongelmia, jotka tulisi asiaa harkittaessa ensin ratkaista. Voidaan ensinnäkin todeta, että on esitetty huolia siitä, riittävätkö Rikosseuraamuslaitoksen resurssit valvontaan. Oikeusministeriö kuitenkin korostaa, että esitutkintaviranomaisen suorittamana valvonta vaatisi merkittävästi Rikosseuraamuslaitoksen valvontaa suurempia resursseja, koska valvonnan suorittaminen usein edellyttäisi siirtymistä valvontapaikalle. Valvonnan voidaan arvioida tapahtuvan tehokkaimmin siellä, missä valvottavaa henkilöä muutenkin säilytetään.

Oikeusministeriö kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota siihen, että tutkintavankeuslain nojalla tutkintavangilla on lähtökohtaisesti oikeus esimerkiksi soittaa puheluja päivittäin ja tapaamisiin viikoittain, jollei yhteydenpitoa ole evätty. Tutkintavangin yhteydenpitoa valvovalla viranomaisella tulee siten olla edellytykset ja resurssit huolehtia siitä, että nämä oikeudet toteutuvat tutkintavankeuslaissa säädetyllä tavalla. Tässä yhteydessä oikeusministeriö viittaa oikeusasiamiehen ratkaisuun EOAK/7510/2020, jossa yhtenä merkittävänä ongelmana yhteydenpitorajoitusten valvonnassa on käytännössä ollut, että poliisilla ei ole ollut riittäviä resursseja valvomiseen. Tämän seurauksena yhteydenpito ei ole toteutunut tavalla, johon kantelija olisi ollut asiassa oikeutettu. Ratkaisussa tuodaan muun ohessa esiin, että tietyissä tilanteissa tutkivan poliisiyksikön ja tutkintavangin sijoituspaikan välimatkasta johtuen fyysinen valvominen poliisin toimesta voi olla kohtuutonta. Oikeusministeriö korostaa, että yhteydenpidon valvonnasta vastuullisen tulisi kuitenkin kyetä valvomaan yhteydenpitoa aina silloin, kun rajoituksen kohteena olevalla henkilöllä on yhteydenpitoon oikeus. Kokonaisratkaisuksi ei riitä esimerkiksi se, että puheluiden valvonta on mahdollista myös etäyhteydellä, jos samalla ei säädetä siitä, että esitutkintaviranomaisen valvoma yhteydenpito voisi sisältää vain etäyhteyksin valvottavissa olevaa yhteydenpitoa.

Lisäksi esitetty ratkaisu merkittävästi heikentäisi säilytys- ja tutkintavastuun erottelua. Oikeusministeriö huomauttaa, että tältä osin ehdotus menisi toiseen suuntaan kuin mitä muissa yhteyksissä on pidetty perusteltuna (esim. EOAK/2523/2021 s. 3; EOAK/3622/2019 s. 6; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 29.3.2021, SM014:00/2015). Oikeusministeriö korostaa periaatteelliselta kannalta myös sitä, että tuomioistuimen sallimassa valvotussa yhteydenpidossa olisi kysymys tilanteista, joissa tuomioistuin olisi katsonut, että henkilön yhteydenpitoa esimerkiksi tietyn henkilön kanssa ei ole tarvetta estää yhdellä tai useammalla yhteydenpitotavalla. Tällöin on vaikea nähdä, miten voitaisiin kuitenkin perustella esimerkiksi

pakkokeinolain 1 luvun 3 §:ssä tarkoitettu oikeuksiin puuttumisen välttämättömyys asettamalla yhteydenpidolle säännönmukainen valvonta. Oikeusministeriö huomauttaa, että jos viranomaisilla on konkreettisia perusteita epäillä yhteydenpitorajoitusten kiertämistä esimerkiksi lähiomaisen välityksellä, tuomioistuimelle on mahdollista tehdä esitys yhteydenpitorajoituksen määräämisestä tällaiseen lähiomaiseen. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että tuomioistuimen sallimaa yhteydenpitoa valvottaisiin jatkuvasti puheluja kuuntelemalla tai viestinvaihtoa lukemalla ikään kuin varmuuden vuoksi.

Oikeusministeriö korostaa, että valvonnassa jatkossakin sovellettaisiin tutkintavankeuslain ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain säännöksiä, jotka antavat muun ohessa toimivaltuuden valvoa yhteydenpitoa. Oikeusministeriö korostaa sitä, että jo nykysääntelyssä valvontatoimivalta perustuu mainittuihin säännöksiin, eikä tähän peruslähtökohtaan esitetä muutoksia. Sääntelyä ainoastaan ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että valvontatoimivaltaan sovellettavat säännökset ovat yksiselitteisiä.

Oikeusministeriö arvioi, että yhteydenpidon valvonta sillä tavalla, että yhteydenpito ei sisällä mitään riskiä myös tutkintaa haittavan tiedon välittymisestä, on haasteellista valvojasta riippumatta. Siksi oikeusministeriö arvioi, että yhteydenpidon rajoittamisen ollessa välttämätöntä päädyttäisiin käytännössä tyypillisesti siihen, että yhteydenpito kiellettäisiin kaikilla tavoilla. Olennaista on, että rajoituksen kokonaiskesto olisi samanaikaisesti pyrittävä pitämään mahdollisimman lyhyenä.

Oikeusministeriö lopuksi korostaa, että lausunnonantajien selvä enemmistö ei ole nähnyt ehdotetussa ongelmia. Oikeusministeriö pitää tämän ja esityksessä sekä edellä todetun johdosta perusteltuna, että hyväksyttäisiin esityksessä ehdotettu yhteydenpidon valvonnan malli ja sen mahdollisia täydennystarpeita pohdittaisiin sen jälkeen, kun kyseisen mallin toimivuudesta käytännössä on saatu kokemusta.

Miksi esityksessä ei ehdoteta vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen mahdollistamista myös alle 15-vuotiaisiin?

Oikeusministeriö korostaa esityksessä todetun (HE s. 60-61, 101, 131) mukaisesti, että esitetyssä on kysymyksessä vain nykyisin ennen kaikkea lain esitöistä ilmenevän oikeustilan vahvistaminen lain tasolla. Oikeusministeriö arvioi, että monet nykyisen ja ehdotetun sääntelyn mahdollistamatkin pakkokeinot ovat käytännössä sellaisia, että ne tulevat alle 15-vuotiaiden osalta varsin harvoin kysymykseen. Voidaan esimerkiksi arvioida, että kiinni otetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen tai lapseen kohdistuvat salaiset pakkokeinot edellyttävät suhteellisuusperiaatteenkin johdosta erityisen painavia perusteita. Voidaan toisaalta esittää perusteita sille, ettei toimivaltuuksien käytön mahdollisuuksia tule alle 15-vuotiaidenkaan osalta vähentää nykyisestä. Huomioon voidaan tässä suhteessa ottaa tietyt yksittäistapaukset, joissa alle 15-vuotiaat ovat olleet epäiltyinä varsin vakavistakin rikollisista teoista.

Oikeusministeriö huomauttaa, että eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan eduskunnan lakivaliokunnalle pitänyt jo esitettyäkin sääntelyä useasta syystä ongelmallisena. Oikeusasiamiehen mukaan ei ole riittävästi esitetty perusteluja sille, että esitetyn kaltainen yleinen toimivalta käyttää (em.

vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja lukuun ottamatta) kaikkia PKL:n pakkotoimivaltuuksia alle 15-vuotiaisiin lapsiin olisi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa ja välttämätöntä. Oikeusasiamiehen mukaan olisi vielä harkittava, että tarkasteltaisiin nyansoidummin sitä, mitkä pakkokeinot todella ovat välttämättömiä alle 15-vuotiaiden kohdalla ja miksi näin olisi. Professori Tolvanen taas on katsonut, että juuri pidättämisen tai vangitsemisen mahdollisuus pitää jatkossakin sitoa rikosvastuuiän täyttymiseen. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitystä edeltäneestä mietinnöstä saaduissa lausunnoissa lausunnonantajien selvä enemmistö piti säännösehdotusta kannatettavana ja nykytilaa selkeyttävänä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun lainsäädännön perusteella alle 15-vuotiaana tehdyksi epäillyn rikollisen teon johdosta saadaan rikollisesta teosta epäilty ottaa kiinni. Oikeusministeriö kuitenkin arvioi, että voimassa olevan pakkokeinolain esitöissä (HE 222/2010 vp s. 73) todetun mukaisesti vapaudenriiston käyttämiseen lasten kohdalla olisi suhtauduttava kaikissa yhteyksissä erityisen pidättyväisesti. Oikeusministeriö arvioi myös edellä viitattu lausuntopalaute huomioiden olevan painavia perusteita sille, ettei ankarimpia vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja, eli pidättämistä ja vangitsemista – sekä näiden sijaan tuomittavaa matkustuskieltoa – jatkossakaan kohdisteta alle 15-vuotiaisiin.

Miksi esityksessä ei esitetä säädettäväksi mahdollisuudesta antaa edunvalvojaa koskevia määräyksiä esitutkinnassa?

Oikeusministeriö toteaa, että kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 80), esitutkintalain 4 luvun 8 §:n 2 momenttiin ehdotetun lisäyksen taustalla on lainvalmistelun yhteydessä ilmi tullut huoli siitä, että edunvalvojan määrääminen on joissain tilanteissa kestänyt pitkään. Tiedossa ei ole, onko hakemuksissa ollut kyse väliaikaismääräyksistä vai muista tilanteista. Ehdotettu informatiivinen viittaus holhoustoimesta annetun lain 79 §:ään on katsottu tarpeelliseksi tietoisuuden lisäämiseksi väliaikaismääräyksen mahdollisuudesta.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi edunvalvojan määräämistä koskevaa menettelyä. Edunvalvojan määräämiseen sovelletaan holhoustoimesta annettua lakia siltä osin kuin erityislaeissa ei muuta säädetä. Holhoustoimesta annetun lain 79 §:ssä säädetään yhtäältä väliaikaisen määräyksen mahdollisuudesta ja toisaalta siitä, että väliaikainen määräys voidaan antaa kiiretilanteessa asianosaisia kuulematta. Oikeusministeriö ei katso tässä yhteydessä tarpeelliseksi täsmentää väliaikaisen määräyksen antamisen edellytyksiä näihin asioihin liittyen, vaan pitää riittävänä nykyistä sääntelyä, jonka nojalla riippumattomat tuomioistuimet voivat tehdä ratkaisut tapauskohtaisesti kunkin asian olosuhteet ja hakemukselle esitetyt perustelut huomioon ottaen.

Oikeusministeriö toteaa, ettei se pidä perusteltuna, että esitutkintaviranomainen voisi antaa edunvalvojaa koskevan määräyksen. Edunvalvojan tehtäväksi voidaan katsoa myös siitä huolehtiminen, että tapahtumien kulku selvitetään esitutkinnassa lapsen edun mukaisesti. Edunvalvojalla on siten velvollisuus

huolehtia lapsen edun toteutumisesta myös suhteessa esitutkintaviranomaisten toimintaan. Myös voimassa olevan esitutkintalain 4 luvun 8 §:n perusteluissa tuodaan esiin, että eturistiriitoihin liittyvät syyt huomioon ottaen tuomioistuimen tulisi päättää edunvalvojan määräämisestä säännöksen tarkoittamissa tapauksissa (HE 222/2010 vp, s. 48).