Tuomas Ojanen

24.9.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 70/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 8 luvun muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolain etsintää koskevaa lukua. Esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuin päättäisi laite-etsinnästä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta tiettyjä erikseen määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Esityksen tavoitteena on saattaa laite-etsinnästä päättämistä koskeva sääntely EU-oikeuden mukaiseksi ottaen huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Esityksen taustalla on EU-tuomioistuimen tuomio 4.10.2024 asiassa C-548/21 CG v.Bezirkshauptmannschaft Landeck (jäljempänä *LE-tuomio*). Tuomion mukaan toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus saada pääsy matkapuhelimen sisältämiin tietoihin edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta sitä, että tällaisen mahdollisuuden käyttämisen edellytykseksi on asetettu kansallisessa lainsäädännössä tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen suorittama etukäteisvalvonta.

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisen kannalta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaisen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisen ja 8 artiklan mukaisen henkilötietojen suojan kannalta.

Esityksen säätämisjärjesperusteluissa on myös tehty selkoa ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta ja kansallisesta liikumavarasta. Säätämisjärjestysjaksossa on niin ikään huomioitu merkityksellistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä siltä osin kuin on kysymys suostumuksesta tuomioistuimen etukäteisvalvonnasta poikkeamiseksi (jakso 9.3). Perus- ja ihmisoikeuksiin liityvää tarkasteltua on verraten runsaasti myös muulla esityksessä.

Lisäksi esityksen taustalla olevaan EU-tuomioistuimen *LE*-tuomiossa sisältyy huomattavan paljon EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan (yksityiselämän suoja), 8 artiklan (henkilötietojen suoja) ja 47 artiklan (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin) sekä 52.1 artiklaan (rajoitusedellytyslauseke) sekä niitä koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkastelua.

Nähdäkseni voidaan keskeisiltä osin yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin. Esityksessä on myös tehty asianmukaisesti selkoa EU-tuomioistuimen *LE*-tuomiosta ja muusta relevantista oikeuskäytännöstä. Kuten esityksestä tulee esiin (ks. erit. s. 6-8), kohdittain on kuitenkin epäselvää, millaisia johtopäätelmiä EU-tuomioistuimen *LE-tuomiosta* tulisi tehdä. Esityksessä tehdyistä johtopäätelmistä ja tulkinnoista voidaan olla muutamilta osin perustellusti toistakin mieltä.

Lisäksi on erikseen korostettava valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta yhtäältä tarvetta ottaa huomioon EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet, sellaisena kuin ne täsmentyvät EU-tuomoistuimen oikeuskäytännössä, perustuslain perusoikeussäännösten rinnalla. Kuten hallituksen esityksestä ja varsinkin LE-tuomiosta ilmenee, EU-tuomioistuin on antanut viime vuosina useita tuomioita, jotka ovat määrittäneet unionin perusoikeuskirjassa turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä juuri rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista sekä yleensä lainvalvontaa koskevissa asiayhteyksissä. Vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin perustuslain 74 §:n nojalla ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, nyt käsillä olevan hallituksen esityksen arvioinnissa ei ole kysymys tästä. Sitä vastoin perustuslakivaliokunnan tehtävänä on käsillä olevassa, keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvässä sääntelytilanteessa huolehtia säädettävän lain sopusoinnusta myös EU:n perusoikeuskirjan kanssa.

Toisaalta on syytä korostaa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana seikkaa, joka on tiedostettu myös hallituksen esityksessä (ks. esim. s. 6) : laite-etsinnän merkitys ja vaikutus pakkokeinona on merkittävästi, oikeastaan olennaisesti, muuttunut sen säätämisajankohdasta teknologisen kehityksen ja toimintaympäristön muutoksen takia. Erityisesti ns. "matkapuhelimet", so. käytännössä varsinkin nykyaikaiset ns. "älypuhelimet", sisältävät laaja-alaisesti sellaisia tietoja, jotka kuuluvat yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan piiriin, ja jotka ovat osaksi niiden ydinalueellakin. Myös EU-tuomioistuin on *LE*-tuomion 92, 94 ja 102 kohdissa todennut, että pääsy matkapuhelimen sisältöön voi kattaa liikenne- ja sijaintitietojen lisäksi valokuvia, internetin selaushistorian sekä puhelimella käydyn viestinnän sisällön, ja ettei siksi voida poissulkea mahdollisuutta, että matkapuhelimen sisältämiin tietoihin voisi sisältyä myös erityisen arkaluonteisia tietoja. Toimivaltaisten viranomaisen pääsyn henkilötietoihin aiheuttavaa vaaran vakavasta tai jopa erityisen vakavasta puuttumisesta rekisteröidyn perusoikeuksiin.

Arvio

Nähdäkseni voidaan yhtyä olennaisilta osiltaan säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin johtopäätelmiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.

Ehdotetun sääntelyn voidaan myös katsoa täyttävän EU-oikeudesta, sellaisena kuin se täsmentyy nimenomaan EU-tuomioistuimen *LE*-tuomiossa, seuraavien kansallisen lainsäädännön muutostarpeiden *vähimmäisvaatimukset*, kun pakkokeinolain 8 luvun 29 §:ää muutettaisiin siten, että tuomioistuin päättäisi laite-etsinnästä pidättämiseen

oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta tiettyjä erikseen määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kiireellisissä tilanteissa olisi hankittava tuomioistuimen lupa jälkikäteisesti. On syytä kuitenkin huomauttaa siitä, että LE-tuomiota ja yleisemmin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan eräiltä osin tulkita toisinkin kuin hallituksen esityksessä on tehty. Näin ollen ei ole oikeudellisesti selvää ja riidatonta, että Suomen oikeus laite-etsinnästä on kauttaaltaan EU-oikeuden mukaista ehdotettavan sääntelyn voimaantulon jälkeen.

Esityksessä on päädytty mielestäni aivan oikein katsomaan, ettei syyttäjän ole syytä toimia vahvistavana viranomaisena Suomessa, vaan että nimenomaan tuomioistuimen tulee vahvistaa pidättämiseen oikeutetun virkamiehen laite-etsintäpäätös tiettyjä erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. kiiretilanteet, joissa tulee kyseeseen tuomioistuimen jälkikäteinen vahvistamismenettely), vaikka *LE*-tuomiossaan EU-tuomioistuin toteaakin, että toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus saada pääsy matkapuhelimen sisältämiin tietoihin edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta tuomioistuimen *tai* riippumattoman hallintoelimen suorittama etukäteisvalvontaa.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo klassisesta *Klass* -tapauksesta alkaen 1970-luvun lopulta todettu, että nimenomaan tuomioistuintyyppinen elin on "paras" tai "suositeltavin" vahvistamiselin tällaisissa yksityiselämän suojaan liittyvissä asiayhteyksissä, koska sitä myöden toteutuvat selvimmin ja parhaiten vaatimukset vahvistavan elimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta sekä vahvistamismenettelyn prosessuaalisesta asianmukaisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.[1]

Esitystä voidaan kuitenkin jossain määrin kritisoida ensinnäkin siitä, että siinä on keskitytty saattamaan laite-etsinnästä päättämistä koskeva laintasoinen sääntely EU-oikeuden mukaiseksi ja tällöin nimenomaan vain sellaisena kuin EU-oikeus ilmenee EU-tuomioistuimen *LE*-tuomion valossa. Lisäksi esityksessä on tulkittu *LE*-tuomiotakin pikemminkin minimalistisesti kuin "perusoikeusmyönteisesti".

Lisäksi voidaan pitää ongelmana, että esityksessä on rajoituttu vain laite-etsintöjä koskevan päätöksentekomenettelyn saattamiseen sopusointuun EU-oikeuden (ja tällöinkin siis lähinnä *LE*-tuomion) kanssa. Vaikka hallituksen esityksessä on sinällään tuotu esiin se edellä todettu seikka, että laite-etsinnän merkitys ja vaikutus pakkokeinona on merkittävästi - ja mielestäni nimenomaan olennaisesti - muuttunut sen säätämisajankohdasta teknologisen kehityksen ja toimintaympäristön muutoksen takia, ja

[1] Ks. EIT, Klass and Others v. Germany, no. 5029/71, 6.9.1978, §§ 55-56, ja Roman Zakharov v. Russia [GC], § 233. Ks. myös Venetsian toimikunnan raportti "Report on a rule of law and human rights compliant regulation of spyware", 6-7.12.2024, CDL-AD(2024)043, kappaleet 104-113 ja niissä riippumattoman ja puolueettoman – sekä myös "asiantuntevan" – vahvistamiselimen vaatimuksista todettu. Raportissa on myös tehty muutoinkin selkoa eurooppalaisista ihmisoikeus- ja oikeusvaltiostandardeista liittyen rikosten selvittämiseen ja yleensä lainvalvontaan, https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-043-e

että erityisesti ns. "matkapuhelimet" sisältävät laaja-alaisesti sellaisia tietoja, jotka kuuluvat yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan piiriin, esityksessä ei ole kuitenkaan pyritty yleisemmin kehittämään laite-etsintäsääntelyä nykytilaa vastaavaksi esimerkiksi asiallisella ulottuvuudella siten, että laite-etsintä rajoitettaisiin vain tietyn vakavuusasteen ylittävien rikosten tutkintaan.

Kuitenkin laite-etsintä ns. matkapuhelimiin ja varsinkin älypuhelimiin voi merkitä hyvin vakavaa ja syvällekäyvääkin puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen perus- ja ihmisoikeuksiin. Näin ollen perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä yleisemmin suhteellisuusvaatimuksesta edellyttää, että laite-etsinnästä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kohdistuvat rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa, ja että rajoitukset sisältävässä laissa on säädettävä riittävän selvistä ja täsmällisistä näiden rajoitusten laajuutta ja soveltamista koskevista säännöksistä.

Esityksessä on sinänsä aivan oikein tuotu esiin, että vaikka laite-etsintää ei ole rajattu yksinomaan erityisen vakaviin rikoksiin, vaan sitä voidaan hyödyntää varsin laaja-alaisesti eri rikosten selvittämisessä, laite-etsinnän edellytyksiä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon muun ohella pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate. (s. 6 ja 45).

Nähdäkseni olisi kuitenkin syytä nykyistä selvemmin ja täsmällisemmin säätää *säännösperusteisesti* ainakin ns. matkapuhelimiin ja muihin vastaaviin yksityiselämään ja henkilötietojen suojan piiriin kuuluvia tietoja sisältäviin laitteisiin kohdistuvan laite-etsinnän asiallisista (ja henkilöllisistä) kvalifioinneista ja rajoituksista.

Kaiken kaikkiaan laite-etsintää koskevaa laintasoista sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta epätyydyttävänä nyt ehdotetun lainmuutoksen voimaantulon jälkeenkin. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa, että sekä perustuslaista että EU-oikeudesta johtuvista syistä hallituksen tulisi käynnistää ilman aiheetonta viivytystä selvitystyö, joka kattaisi nyt ehdotettua laajemmin laite-etsintäsääntelyn uudistamisen vastaamaan paremmin perus- ja ihmisoikeuksien sekä teknologisesta kehityksen ja toimintaympäristön muutosten vaatimuksia.