Lausunto perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Keskeiset ehdotukset

Keskeisimmät hallituksen esittämät muutokset ovat seuraavat:

- Vangitsemisen edellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei vangitseminen voisi perustua pelkkään rikoksen vakavuuteen, vaan rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangitseminen edellyttäisi aina jonkin pakkokeinolaissa määritellyn erityisen edellytyksen (esimerkiksi karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaaran) käsillä oloa. Lisäksi vangitsemisen edellytyksiä ehdotetaan täydennettäväksi uudella vangitsemisperusteella, joka tulisi sovellettavaksi, kun rikoksesta epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella olisi syytä epäillä, että hän aiheuttaisi vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Perusteen soveltaminen esitetään rajattavaksi vain rikoksiin, joista säädetty vähimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.
- Pakkokeinolakiin esitetään lisättäväksi uusina salaisina pakkokeinoina salainen kotietsintä, salainen erityinen kotietsintä ja salainen paikanetsintä.
- Pakkokeinolakia esitetään muutettavaksi niin, että se mahdollistaisi osallistuvan tietolähteen käytön. Esityksen mukaan osana ohjattua tietolähteen käyttöä, tietolähde saisi osallistua rikolliseen toimintaan esimerkiksi hankkimalla toimitiloja, kuljettamalla henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitamalla taloudellisia asioita tai avustamalla muilla näihin rinnastettavilla tavoilla rikollisryhmää, rikollisjoukkoa, rikollisverkostoa tai muuta näihin verrattavaa yhteenliittymää. Esityksen mukaan osallistuva tietolähde saisi myös tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka mahdollistavat esitutkintaviranomaiselle muun salaisen pakkokeinon hyödyntämisen.
- Ampuma-aserikos esitetään lisättäväksi ylimääräisen tiedon käyttämisen mahdollistavaksi perusterikokseksi.

Esityksen suhde pakkokeinovaltuuksia koskevaan kattavaan selvitykseen

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Valiokunta onkin katsonut, että pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä olisi syytä tehdä kattava selvitys (PeVL 98/2022 vp, kohdat 1–3). Käsiteltävänä olevassa esityksessä ei ole kyse tällaisesta kattavasta selvityksestä, vaan esityksestä, jolla pakkokeinovaltuuksien alaa ollaan jälleen laajentamassa yksittäisillä, mutta periaatteellisesti merkittävillä muutoksilla. Vangitsemisen edellytyksiä koskevilta osin esitystä voi pitää esityksessä mainitusti sellaisena kohdennettuna muutoksena, joka ei ole omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä tai sen vaikutuksista. Salaisia pakkokeinoja ja osallistuvaa tietolähteen käyttöä koskevat esitykset

lienevät sen sijaan nimenomaan sellaista toimivaltuuksien vähittäistä lisäämistä ja laajentamista, johon perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan viitannut.

Viitteitä pyrkimyksestä toimivaltuuksien vähittäiseen laajentamiseen ilmentävät myös esityksen huomiot siitä, että vaikka esitykset rajoittuvat nyt rikoksen selvittämisvaiheeseen, vastaava sääntelytarve on tunnistettu myös rikoksen estämis- ja paljastamisvaiheeseen liittyen.

Jossain määrin varauksellisesti voidaan suhtautua esityksessä omaksuttuun näkemykseen, jonka mukaan esitettävät uudet pakkokeinot voisivat merkittävästi vähentää tarvetta käyttää muita pakkokeinolain mukaisia tutkintavaltuuksia. Oletettavaa lienee, että esitettyjä uusia pakkokeinovaltuuksia käytettäisiin useimmiten nimenomaan osana laajamittaista esitutkintaa, johon liittyisi monipuolisesti myös muiden pakkokeinolain mukaisten toimintavaltuuksien käyttöä.

Vangitsemisen edellytykset

Pakkokeinolain voimassa olevan sanamuodon mukaan epäillyn vangitseminen on mahdollista yksinomaan epäillyn rikoksen vakavuuden perusteella silloin, kun on kyse rikoksesta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen nykyisen käytännön mukaan rikoksesta epäillyn vangitsemista ei kuitenkaan voi perustaa yksin epäillyn rikoksen vakavuuteen, vaan vangitsemiselle on jo ensimmäisessä vangitsemiskäsittelyssä lisäksi osoitettava olevan olennaiset ja riittävät perusteet (*EIT, Buzadji v. Moldova*). Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2024:20 (ään.) katsonut, että EIT:n muuttunut ratkaisukäytäntö huomioon ottaen rikoksesta epäillyn määrääminen pidettäväksi vangittuna pelkästään rikoksen vakavuuden perusteella oli perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 7 §:n kanssa.

Vaikka voimassa oleva sääntely mahdollistaa EIT:n linjausten mukaisen soveltamisen, mahdollistaa säännöksen sanamuoto myös säännöksen EIT:n ratkaisukäytännön ja näin ollen perustuslain vastaisen soveltamisen. Voimassa olevaa vangitsemisen edellytyksiä koskevaa sääntelyä ei siksi voi pitää riittävän tarkkarajaisena ja täsmällisenä. Pidänkin siksi perusteltuna ja tarpeellisena muuttaa vangitsemisen edellytyksiä esityksen mukaisesti niin, ettei vangitseminen jatkossa voisi vakavimpienkaan rikosten kohdalla perustua pelkkään rikoksen vakavuuteen. Esitys on tältä osin perusteltu myös huomioon ottaen vaatimukset perusoikeuksien rajoittamisen lakisääteisyydestä, tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä vangitsemisen edellytyksiä ehdotetaan täydennettäväksi uudella vangitsemisperusteella, joka tulisi sovellettavaksi, kun rikoksesta epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella olisi syytä epäillä, että hän aiheuttaisi vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Perusteen soveltaminen esitetään rajattavaksi vain rikoksiin, joista säädetty vähimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Esityksen mukaan peruste voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa ei olisi esitettävissä konkreettisia perusteita muiden erityisten edellytysten käsillä olosta, mutta rikos, sen laatu ja teko-olosuhteet itsessään ilmentäisivät rikoksesta epäillyn vaarallisuutta.

Esitetty vangitsemisperuste on sinänsä tavoitteiltaan hyväksyttävä ja suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta perustellusti rajattu. Esityksen perusteella jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, missä määrin esitetty uusi vangitsemisperuste käytännössä laajentaisi vangitsemisperusteiden alaa ottaen huomioon, että se lienee ainakin osittain päällekkäinen voimassa olevien vangitsemisperusteiden, erityisesti jatkamisvaaran, kanssa. Tämä vaikuttaa arviointiin siitä, kuinka tarpeellinen ja hyödyllinen esitetty lainmuutos tältä osin on. Esityksessä uuden vangitsemisperusteen eroavaisuus suhteessa jatkamisvaaraan kytketään lähinnä epäillyn rikoksen laatuun ja tilanteisiin, joissa on kyse ensikertalaisesta rikoksentekijästä (s. 111). Vangitsemisperusteen kytkeminen ennen kaikkea epäillyn rikoksen tekotapaan ei ole syyttömyysolettaman näkökulmasta ongelmatonta. Esimerkiksi teon raakuutta, julmuutta, nöyryyttävyyttä tai suunnitelmallisuutta (s. 110) koskevaa oikeudellista arviointia on mahdollista tehdä vasta rikoksen tuomioistuinkäsittelyn ja sen yhteydessä esitetyn todistelun pohjalta.

Salaiset pakkokeinot

Pakkokeinolakiin esitetään lisättäväksi uusina salaisina pakkokeinoina salainen kotietsintä, salainen erityinen kotietsintä ja salainen paikkaan kohdistuva etsintä.

Esityksessä on kuvattu laajasti tilanteita, joissa tiettyyn paikkaan kohdistuneen etsinnän toimittaminen olisi rikoksen selvittämisen kannalta perusteltua tehdä kohdehenkilön tietämättä. Näyttääkin ilmeiseltä, että esitetyt uudet pakkokeinovaltuudet voisivat monissa tapauksissa olla hyödyllisiä ja edistää rikosten selvittämistä. Olennaista on kuitenkin huomata, ettei pakkokeinon käyttökelpoisuus, hyödyllisyys tai tarpeellisuus jonkin rikoksen selvittämisessä ole yksin ratkaisevassa asemassa arvioitaessa sitä, pitäisikö keinon käyttö lainsäädännöllisesti sallia rikoksen selvittämisessä. Toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta (PeVL 36/2002 vp s. 6).

Hallituksen esityksessä on esitetty monenlaisia esimerkkitilanteita, joissa etsintä olisi tarpeellista ja hyödyllistä tehdä salassa. Esityksessä on nostettu esiin esimerkiksi mahdollisuus, että sähköistä aineistoa pyritään hävittämään ennen etsintää, jos etsinnästä ilmoitetaan etukäteen. Tämä peruste etsinnän toimittamiselle salassa voinee nykyisessä digitalisoituneessa yhteiskunnassa aktualisoitua lähes minkä tahansa etsinnän yhteydessä. Koska esitettyjen salaisten pakkokeinojen käyttötarve voisi potentiaalisesti ulottua hyvinkin laajalle, on syytä kiinnittää erityistä huomiota välttämättömyysarviointiin.

Esityksen mukaan välttämättömyysvaatimus liitettäisiin vain salaiseen erityiseen kotietsintään. Esitetyt perustelut sille, miksi välttämättömyysvaatimusta ei katsota tarpeelliseksi liittää muihin salaisen etsinnän muotoihin, eivät ole kaikilta osin täysin vakuuttavia. Esityksessä on nimenomaisesti todettu, että ”jos salaisten etsintöjen edellytykseksi asetettaisiin keinon käytön välttämättömyys rikoksen selvittämiselle, salaisia etsintöjä ei välttämättä olisi mahdollista käyttää tilanteissa, joissa sinänsä olisi mahdollista käyttää myös pakkokeinolain 8 luvun mukaisesti toteutettavaa etsintää. Ongelmaksi tällöin muodostuisi erityisesti rikostutkinnan paljastuminen liian varhaisessa vaiheessa.” (s. 32). Tämä viittaa siihen, että valinta 8 luvun mukaisesti toteutetun etsinnän ja salaisen etsinnän välillä voitaisiin ja haluttaisiin tehdä ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuusperustein. Lähtökohtana tulisi nähdäkseni olla, että salaisen

etsinnän edellytyksenä tulisi olla sen välttämättömyys myös suhteessa pakkokeinolain 8 luvun mukaisesti toteutettavaan etsintään.

Perusoikeuksien rajoitukset on mahdollista säätää joko niin, että välttämättömyys asetetaan nimenomaisesti edellytykseksi keinon käytölle tai niin, että sääntely muutoin rajautuu rikosten selvittämisen tai tutkinnan kannalta välttämättömään. Esityksessä on salaisen kotietsinnän ja salaisen paikanetsinnän kohdalla päädytty jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Esityksessä lähdetään siitä, että sääntely rajautuu rikosten selvittämisen kannalta välttämättömään, koska sääntely on rajattu tiettyihin rikoksiin ja etsinnän tekemiselle on säädetty kynnys. Sääntelyn rajaaminen tiettyihin rikoksiin ei kuitenkaan sellaisenaan ilmennä nimenomaan salaisen etsinnän välttämättömyyttä. Kun hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa käydään läpi salaisen kotietsinnän edellytyksiä koskevaa 26 a §:n 2 momenttia (s. 113), keskitytään tarkastelussa pikemminkin etsinnän yleisiin edellytyksiin kuin siihen, millaisin edellytyksin etsintä voidaan toteuttaa nimenomaan salaisena kotietsintänä. Se että välttämättömyys asetettaisiin salaisen kotietsinnän edellytykseksi, selkiyttäisi sääntelyä ja vahvistaisi perusoikeuksien suojaa tässä suhteessa.

Osallistuvan tietolähteen käyttö

Pidän oikeudellisesti ongelmallisena esitystä, että lainmuutoksella mahdollistettaisiin osallistuvan tietolähteen käyttö. Muutoksen myötä sallittaisiin tietolähteen osallistuminen rikolliseen toimintaan. Esityksen mukaan tietolähteen rikosoikeudellinen vastuu sulkeutuisi pois siltä osin kuin kyse olisi esitetyn sääntelyn mukaisesta osallistuvan tietolähteen käytöstä. Esityksessä mainitaan lyhyesti, että kyse olisi oikeuttamisperusteesta (s. 106), mutta ei tarkemmin avata esimerkiksi sitä, mistä oikeuttamisperusteesta olisi kyse. Vastuuvapauden rikosoikeudellinen arviointi puuttuukin esityksestä käytännössä kokonaan.

Esityksessä lähdetään siitä, että ”ratkaisu osallistuvan tietolähteen rikosvastuun ja sen poissulkemisen osalta tulisi tehdä varhaisemmassa vaiheessa kuin vasta esimerkiksi tietoisuuden perusteella syyteharkinnassa tai tuomioistuinkäsittelyssä.” (s. 52) Viime kädessä ratkaisun siitä, onko kyse oikeuttamisperusteen alaan kuuluvasta vai rangaistavasta toiminnasta tekee kuitenkin tuomioistuin. Tämä on osallistuvana tietolähteenä toimivalle henkilölle aiheutuvan oikeusturvariskin näkökulmasta olennaista, sillä sinänsä varsin vähäisiinkin toimiin voi liittyä ankarakin rikosvastuu, jos tekoja tehdään esimerkiksi osana laajempaa terrorismi-, huumausaine- tai ihmiskaupparikoskokonaisuutta.

Esityksessä siis lähdetään siitä, että rikosvastuu sulkeutuu pois silloin, kun tietolähde tekee rikoksen tunnusmerkistön täyttävän teon poliisin ohjeistamalla tavalla. Lakiesityksessä esitetyt perustelut ovat kuitenkin tältä osin huomattavan puutteelliset. Luvussa 2.3.4.8 viitataan lähinnä voimassa olevaan lakiin sisältyviin peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen toimivaltuuksiin. Esityksessä on tältä osin havaittavissa epäjohdonmukaisuutta, sillä peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen kohdalla rikosvastuun poissulkemisen taustalla on hänelle lain perusteella kuuluva toimivaltuus, jonka käyttöön liittyy virkavastuu. Rikosoikeudellisen vastuun poissulkeutumista voisi tietolähteenä toimivan henkilönkin kohdalla perustella se, jos kyse olisi hänelle lainsäädännön nojalla annetun toimivaltuuden käytöstä. Esityksessä kuitenkin korostetaan sitä,

että kyse on nimenomaan viranomaiselle, ei tietolähteenä olevalle henkilölle, kuuluvasta toimivaltuudesta. Muunlainen linjaus olisikin ongelmallinen perustuslain 124 §:n (Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta. Osallistuvana tietolähteenä toimiminen ei siksi ole rinnastettavissa peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen toimintaan, eikä lakiin perustuva toimivaltuus voi siksi samalla tavoin olla suoraan perusteena rikosoikeudellisen vastuun poissulkemiselle.

Hallituksen esityksessä kuvatut esimerkit osallistuvan tietolähteen käytön mahdollisista soveltamistilanteista näyttäytyvät yksinkertaisina ja hallittavina, mutta on oletettavaa, etteivät tosielämän tilanteet useinkaan ole sillä tavoin tarkasti ennakoitavissa kuin esitys antaisi ymmärtää. Tämä on ongelma tietolähteenä toimivan henkilön oikeusturvan kannalta ja voi saattaa hänet vaikeisiin päätöksenteko- ja rajanvetotilanteisiin sekä tilanteisiin, joissa päätös ohjeistuksen noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä ei ole hänen omassa päätösvallassaan. Esityksessä itsessäänkin nostetaan esiin se mahdollisuus, että tietolähde voi ajautua tilanteeseen, jossa hänen on osallistuttava rikoksen tekemiseen joko oman turvallisuutensa vuoksi tai paljastumisen estämiseksi (s. 53).

Hallituksen esitykseen sisältyvän oikeusvertailevan tarkastelun perusteella näyttää siltä, että kyse olisi myös kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellisesta sääntelystä. Valtaosassa Suomea oikeudellisesti lähellä olevia verrokkimaita tietolähteenä toimivalla henkilöllä ei ole oikeutta tehdä rikokseksi katsottavia tekoja ja niissäkin maissa, joissa tämä on rajatusti mahdollista, toiminta vaikuttaisi olevan oikeudellisesti kontrolloitua. Käsillä olevan esityksen mukaan Suomessa toimintaa koskeva päätöksenteko ja sitä koskeva valvonta olisi PTR-esitutkintaviranomaisten käsissä. Esitys ilmentää varsin varauksetonta luottamusta tietolähdetoiminnan johtamisen, käytäntöjen ja valvonnan laatuun ja oikeusvarmuuteen PTR-viranomaisyksiköissä. Huomionarvoista on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään korostanut tutkintatoimien oikeudellisen arvioinnin tai muun riippumattoman valvonnan merkitystä. (Ks. esim. *Khudobin v. Russia*, kohta 135. *Bannikova v. Russia*, kohdat 49, 50.)

Edellä kuvattujen oikeudellisten haasteiden vuoksi katson, ettei osallistuvan tietolähteen käyttöä tulisi sallia. Jos osallistuvan tietolähteen käyttö kuitenkin hyväksyttäisiin, rikosoikeudellisen vastuuvapauden perusteita tulisi lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä selkiyttää ja varmistaa tämän pakkokeinovaltuuden käytön riippumaton oikeudellinen kontrolli.

Rovaniemellä 15.6.2026

Minna Kimpimäki
Professori, dekaani
Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta