OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lainsäädäntöneuvos Joni Korpinen

16.6.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2026 vp)

Tässä oikeusministeriön kirjallisessa lausunnossa käsitellään esitystä ja sen ehdotuksia erityisesti perustuslakivaliokunnan toimialaan kuuluvilta osin. Tämän lausunnon lisäksi valiokunnalle on toimitettu ppt-esitys, jossa yleisesti selostetaan esitykseen kuuluvia ehdotuksia.

Tausta

Pakkokeinolain muutostarpeiden arviointia koskevan työryhmän toimikausi on 1.3.2025-31.5.2027. Työryhmän tehtävänä on arvioida pakkokeinolain muutostarpeita ja sen perusteella valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmän asettamispäätöksen (VN/21297/2023) mukaisesti arviointityö toteutetaan vaiheistetusti jakautuen kahteen eri vaiheeseen:

- **Ensimmäisessä vaiheessa** arvioitiin muutostarpeita huomioiden erityisesti hallitusohjelman pakkokeinolakia koskevat kirjaukset ja lisäksi tarkasteltiin vangitsemisen edellytyksiä koskevia säännöksiä (KKO 2024:20). Työryhmän mietintö OM 2025:55 oli lausuntokierroksella 21.11.2025-16.1.2026. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys HE 98/2026 vp on ensimmäisen vaiheen arviointityön lopputulos.
- **Toisessa vaiheessa** toteutetaan laaja-alaisempi muutostarpeiden arviointi. Vaiheen mukainen arviointityö on jo meneillään.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa, että muun muassa pakkokeinolaki tukee rikostorjuntaa riittävällä tavalla, arvioidaan jälkikäteen ilmoitettavan kotietsinnän säätäminen, ja hallitus mahdollistaa nykyistä laajempien salaisten pakkokeinojen käytön rikollisjengissä aktiivisesti toimivan henkilön kohdalla (s. 180, 182). **KKO 2024:20** mukaan rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangitseminen edellyttää aina jonkin pakkokeinolaissa määritellyn erityisen edellytyksen esimerkiksi karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaaran käsillä oloa. **Eduskunnan lausumissa (EV 305/2022 vp)** edellytetään muun ohella, että selvitetään ja arvioidaan ampuma-aserikoksen lisäämistä ylimääräisen tiedon perusterikoksiin, ja onko jälkikäteen ilmoitettavan paikkaan kohdistuvan etsinnän kaltaiselle sääntelylle tarvetta erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta, ja tuo selvitysten perusteella tarvittavat lainmuutokset eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

Työryhmämietinnön (OM 2025:55) lausuntopalautteesta

Esityksen jaksossa 6 selostetaan kattavasti lausuntopalautetta sekä sen perusteella tehtyä jatkovalmistelua. Lausuntojen yhteenveto on myös julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa 2026:21 (https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-484-8).

Useat lausunnonantajat pitivät ehdotuksia ja/tai esityksen tavoitteita joko kokonaisuudessaan tai tietyiltä osin kannatettavina, perusteltuina ja/tai laadukkaasti sekä huolellisesti kirjoitettuna. Mietinnön ehdotuksista esitettiin myös useita kriittisiä näkökohtia. Jatkovalmistelussa esitystä on muokattu ja täydennetty lausuntopalautteen perusteella. Merkittäviä substanssimuutoksia ei kuitenkaan ollut tarpeen palautteen vuoksi tehdä, pl. ehdotettu uusi vangitsemisperuste.

Esityksessä ehdotettavan uuden vangitsemisperusteen osalta työryhmämietinnössä ehdotettiin uutena vangitsemisperusteena yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen uhkaa eli rikoksesta ei olisi säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta ja epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella olisi syytä epäillä, että hänen vangitsematta jättämisensä vaarantaisi yleistä järjestystä tai turvallisuutta (ns. YJT-peruste).

Mietinnössä ehdotettua ”yleisen järjestyksen vaarantumiseen” liittyvää vangitsemisperustetta pidettiin lausuntopalautteessa liian väljänä. Lisäksi lausuntopalautteessa suhtauduttiin varauksellisesti siihen, että esimerkiksi yleinen mielipide voisi toimia missään tilanteessa vangitsemisen perusteena sekä toisaalta siihen, että muihin oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksiin perustuvia kotimaiselle lainsäädännölle vieraita vangitsemisperusteita omaksuttaisiin kotimaiseen lainsäädäntöön.

Lausuntopalautteen perusteella esitystä, säännöstä ja sitä koskevia perusteluita on jatkovalmistelussa muutettu siten, että uutta vangitsemisperustetta voitaisiin soveltaa, kun olosuhteiden vuoksi olisi syytä epäillä, että rikoksesta epäilty aiheuttaisi vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Kattava selvitys pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä[1]

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä kuvatut osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä olisi syytä tehdä kattava selvitys (PeVL 98/2022 vp, kohdat 1–3).

Edellä todetusti meneillään on jo pakkokeinolain muutostarpeiden arvioinnin toinen vaihe, jossa arvioidaan laaja-alaisemmin pakkokeinolain muutostarpeita mukaan lukien arviointi pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä perustuslakivaliokunnan mainitsemalla tavalla. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen mukaan pakkokeinotoimivaltuuksia voidaan kuitenkin ennen kattavampaa selvitystä tarkastella ja tarpeen mukaan kohdennetusti esityksessä ehdotetuin tavoin muuttaa. Aikaisemman pakkokeinolain muutosesityksen (HE 217/2022 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan esiin tuomaa pakkokeinotoimivaltuuksia koskevaa kattavan selvityksen laatimista ei ole eduskunnan lausumissa edellytetty tehtäväksi ottaen huomioon myös muiden lausumien osalta edellytetty edellytys ”mahdollisimman pian” (EV 305/2022 vp). Pakkokeinotoimivaltuuksien kokonaistarkastelu edellyttää huolellista ja kattavaa arviointityötä, joka puolestaan edellyttää riittävästi aikaa (ks. jakso 6.2).

Lisäksi esityksessä arvioitujen ja ehdotettavien sääntelymuutosten ei arvioida olevan sellaisia, jotka olisivat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja

[1] ks. esityksen jakso 2.1, s.9-10, jakso 2.3.6 ja jakso 6.2.

sen vaikutuksista. Tältä osin esityksessä arvioidut ja ehdotetut sääntelymuutokset ovat pakkokeinotoimivaltuuksia koskevan kokonaisuuden kannalta kohdennettuja. Esityksessä on kuitenkin tarpeellisilta osin arvioitu esimerkiksi ehdotettavien salaisten pakkokeinojen suhdetta ja vaikutuksia voimassa olevaan sääntelyyn siltä osin kuin tälle on ollut tarvetta ehdotettavien uusien keinojen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arvioinnille vakavien rikosten selvittämiseksi huomioon ottaen vaikutukset perusoikeuksiin. Täten myös perustuslakivaliokunnan edellä mainittu selvitystarve valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on esityksessä tarvittavilta osin huomioitu ja toteutettu.

Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki muodostavat kokonaisuuden, jossa esitutkintalaki määrittelee esitutkintaviranomaiset ja pakkokeinolaki toimivaltuudet, joita rikosten selvittämisessä voidaan käyttää. Toimivaltuuksien käyttäminen perustuu eri rikosten vakavuuden arvioimiseen ja niiden selvittämisintressien suhteuttamiseen: mitä vakavampi rikos on kyseessä, sen tärkeämpää sen selvittäminen on. Ja lähtökohtaisesti mitä tärkeämpää rikoksen selvittäminen on, sitä painavampi peruste on toimivalle toimivaltuussäänte lylle. Rikoksen vakavuus toisin sanoen määrittelee esitutkintaviranomaisten käytössä olevat toimivaltuudet, joiden avulla rikos pyritään selvittämään. Pakkokeinolaki sisältää kootusti ja johdonmukaisesti sääntelyn pakkokeinotoimivaltuuksista rikoksen selvittämiseksi.

Edellä mainittua pakkokeinotoimivaltuuksien kattavaa selvitystarvetta ei tule myöskään rinnastaa täysimääräisesti eri rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuussääntelyn laajempaan tarkasteluun suhteessa niitä koskevaa erityissääntelyä. Tältä osin on tärkeä pitää mielessä se, että pakkokeinolaissa säädetään rikosprosessuaalisista pakkokeinoista rikosten selvittämiseksi, kun taas muussa lainsäädännössä säädetään pääosin sekä estämis- ja paljastamistoimivaltuuksista että siviilitiedusteluun liittyvistä toimivaltuuksista. Viimeksi mainittujen toimivaltuuksien muutoksia ei siten sinänsä tule sekoittaa pakkokeinolakia koskevaan selvitystarpeeseen tai nimenomaisesti pakkokeinolakia koskeviin osittaismuutoksiin. Estämis-, paljastamis- ja siviilitiedustelutoimivaltuuksissa on kuitenkin kyse toiminnaltaan, tavoitteiltaan ja edellytyksiltään erilaisesti toiminasta ja toimivaltuuksista kuin pakkokeinolaissa säädetyissä pakkokeinoista rikoksen selvittämisvaiheen suhteen.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mainitseman selvityksen kannalta esityksessä arvioidaan toimivaltuussääntelyn yhteensovittamista rikoksen selvittämisvaiheen suhteen, jotta myös pakkokeinotoimivaltuuksien laajempi arviointi olisi tarkoituksenmukaisemmin toteutettavissa (ks. tarkemmin jakso 2.3.6 koskien pakkokeinolain 10 luvun ja muiden esitutkintaviranomaisten kuin poliisin rikostorjuntalakien yhteensovittaminen).

Esityksen vaikutukset

Viranomaisvaikutukset [HE s. 83]

Esityksessä ehdotettavilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia asiaan kuuluvien toimivaltaisten viranomaisten kannalta. Esityksessä ehdotettavien uusien salaisten pakkokeinojen soveltaminen edellyttää kuitenkin henkilöstön kouluttamista, uusia menettelytapoja ohjeistuksineen sekä panostusta tietotekniseen valmiuteen. Lisäksi salaisten etsintöjen osalta kyse olisi uusista tuomioistuimissa käsiteltävistä salaisista pakkokeinoasioista (ks. tarkemmin HE s. 83).

Toisaalta esityksessä myös arvioidaan, että uusien salaisten pakkokeinotoimivaltuuksien johdosta muiden perusoikeusherkkien salaisten pakkokeinojen käyttö voi vähentyä merkittävästikin. Näin ollen ehdotetuilla uusilla toimivaltuuksilla voi myös olla viranomaisresurssien kannalta vähentävää vaikutusta kattaen vähintäänkin uusista toimivaltuuksista aiheutuvat lisäpanostustarpeet viranomaistoimintojen suhteen.

Vangitsemisen edellytyksiä koskevan ehdotuksen ei myöskään arvioida aiheuttavan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia toimivaltaisten viranomaisten kannalta. Muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia vangitsemista koskevien tapausten määrään (HE s. 83).

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset [HE s. 83–84]

Pakkokeinojen käytöllä puututaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa suojattuihin oikeushyviin. Tämä koskee erityisesti oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä oikeutta yksityiselämän ja kotirauhan suojaan. Perustuslain 21 §:n nojalla on huomioitava myös oikeusturvakysymykset.

Järjestäytyneen rikollisuuden ja muun vakavan rikollisuuden kielteiset vaikutukset yhteiskunnalle ovat ilmeiset, minkä vuoksi yhteiskunnan intressi selvittää rikos on sitä suurempi mitä vakavammasta rikoksesta on kyse. Salaisia pakkokeinoja koskeva ehdotettu sääntely on omiaan tehostamaan esitutkintaviranomaisten rikostorjuntakyvykkyyttä. Yleisesti esityksellä katsotaan olevan rikostorjuntaa ja turvallisuutta edistävää vaikutusta, sillä ehdotettavan sääntelyn myötä esitutkintaviranomaisilla olisi paremmat valmiudet selvittää vakavia rikoksia. Rikostorjunnan tehostamisella voidaan ennakollisesti estää vakavia perusoikeuksiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Samoin rikosten selvittäminen on tavoite, jonka saavuttamista yleinen etu ja yhteiskunnallinen intressi voimakkaasti edellyttää. Intressi rikosten selvittämiseksi liittyy myös tavoitteeseen turvata toisten ihmisten perusoikeuksia.

Salaisia pakkokeinoja voidaan luonnehtia perusoikeusherkiksi erityisesti niiden salaisen luonteen vuoksi. Esityksessä ehdotettu toimivaltuussääntely on omiaan rajoittamaan toimivaltuuksien kohdehenkilöiden perusoikeussuojaa. Toimivaltuuksista ehdotetaan kuitenkin säädettävän pakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden perusoikeudet huomioon ottaen siten, että perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta tasapainossa niillä saavutettaviin tavoitteisiin. Ehdotettujen muutosten suhdetta perus- ja ihmisoikeussuojaan käsitellään esityksen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa 12. Samanaikaisesti on syytä huomioida, että esityksessä ehdotetut toimivaltuudet ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä käyttämällä on mahdollista rajoittaa ajallisesti tai määrällisesti taikka välttää kokonaisuudessaan muiden perusoikeuksiin syvästi puuttuvien salaisten pakkokeinojen käyttö.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleistä

Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen, 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja kotirauhan suojan, 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan, 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisen ja 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotehtävän antamista koskevan perustuslain säännöksen kannalta. Muutoin muutettavaksi ehdotettu sääntelykokonaisuus on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty salaisia etsintöjä lukuun ottamatta. Voimassa olevan pakkokeinolain mukaisista etsinnöistä säädetään lain 8 luvussa eikä niiden tekeminen kohdehenkilöiltä salassa ole mahdollista. Esityksessä ehdotettavassa salaisia etsintöjä koskevassa sääntelyssä on kyse uudenlaisista toimivaltuuksista, jotka ovat luonteeltaan salaisia ja puuttuvat kotirauhan suojaan.

Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon antamista pidetään kuitenkin suotavana ehdotettua salaista paikkaan kohdistuvaa sääntelyä koskien, koska kyse on uudenlaisista toimivaltuuksista, jotka ovat luonteeltaan salaisia ja puuttuvat kotirauhan suojaan.

Vangitseminen

Esityksessä ehdotetaan säädettävän vangitsemisen edellytyksistä siten, että vangitseminen edellyttäisi jatkossa rikoksen vakavuudesta riippumatta jonkin erityisen vangitsemisperusteen käsillä oloa. Esitetyllä muutoksella on tarkoituksena edistää perus- ja ihmisoikeutena henkilökohtaisen

vapauden suojaa saattamalla vangitsemisen edellytykset ihmisoikeustuomioistuimen EIS:n 5 artiklaa koskevan tulkintakäytännön mukaiseksi. Ehdotetun pakkokeinolain 2 luvun 11 §:n 1 momentin katsotaan olevan EIT:n kehittyneestä ratkaisukäytännöstä ilmenevien vapaudenriistolle asetettujen edellytysten mukainen. HE s. 139.

Lisäksi esityksessä ehdotettu uusi vangitsemisperuste olisi tarkoitettu tilanteisiin, joissa olosuhteiden perusteella olisi syytä epäillä, että rikoksesta epäilty aiheuttaisi vapaana ollessaan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa vaaraa. Esityksen mukaisesti uuden vangitsemisperusteen soveltaminen olisi rajattu vain niin sanottuihin ylitörkeisiin rikoksiin eli kun rikoksesta ei olisi säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta. Tämä katsotaan oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustelluksi, sillä näin rajattuna vangitseminen sanotuin perustein olisi mahdollista tilanteissa, joihin erityinen turvallisuusuhka voisi kytkeytyä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on myös se, että käsillä oleva ehdotettu vangitsemisperuste ei laventaisi kokonaisuudessaan niiden rikosten joukkoa, joiden kohdalla vangitseminen voisi yleisesti ottaen tulla kyseeseen.

Vangitsemisperusteesta säädettäisiin laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ja sille arvioitaisiin olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat muiden henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseen kytkeytyvät perusteet. Kun vangitsemisperusteen tarkoitus olisi turvata muiden henkilöiden perustuslaissa suojattujen oikeuksien toteutumista, voidaan ehdotusta pitää painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaativana. Olemassa olevien vangitsemisperusteiden täydennys katsotaan asianmukaiseksi myös perustuslain 22 §:n kannalta. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on kehittyvää, eikä sen katsota rajoittavan sitä, että kansallisesti säädetään erilaisista vangitsemisperusteista. Keskeisenä pidetään sitä, että vangitseminen ei perustu yksittäistapauksessa vain epäillyn rikoksen rangaistusasteikosta ilmenevään vakavuuteen, vaan vangitsemiselle on myös olennaiset ja riittävät perusteet. HE s. 140.

<u>Vangitseminen: esityksen säännöskohtaiset perustelut rikoksen vakavuuden arvioimisen suhteen</u>

Hallitusten esitysten säännöskohtaisissa perusteluissa tulokulmana on ehdotettavan sääntelyn tarkoitus ja lainsäätäjän soveltamisohje eli ”mitä säädetään”. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (HELO) mukaan:

> Säännöskohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä, vaan niissä on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Nämä perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Tämän vuoksi on selkeästi selostettava

> lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys, muun muassa se, minkälaista muutosta vallitsevaan oikeustilaan ne merkitsevät. Selostusta on havainnollistettava esimerkein tilanteista, joihin säännöstä sovellettaisiin, ja perusteista, joita säännöstä sovellettaessa voitaisiin ottaa huomioon […].

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 108–109) todetaan korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuun KKO 2024:20 (kohta 41) viitaten, että ylitörkeiden rikosten osalta rikoksen vakavuuden voidaan lähtökohtaisesti katsoa muodostavan jo vahvan perustan vangitsemiselle, eikä karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaarasta edellytettäisi yhtä vahvaa selvitystä kuin lievempien rikosten kohdalla. Näin ollen ehdotettavaa uutta sääntelyä koskien säännöskohtaisissa perusteluissa on mainitun korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun perusteluiden mukaisesti tuotu esiin uuteen sääntelyyn liittyvät seikat, jotka yksittäisessä tapauksessa tulisi tuomioistuimen kannalta ottaa huomioon arvioinnissa.

Lisäksi esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan nimenomaisesti muun ohella, että ”Vangitsemisvaatimusta tai vangittavana pitämistä koskevaa asiaa käsiteltäessä tulisi kuitenkin perustella tapauskohtaisesti, miten arvioitavana olevassa asiassa epäillyn rikoksen vakavuuden katsottaisiin ilmentävän jonkin erityisen edellytyksen läsnäoloa”. Lisäksi perusteluiden mukaan ”Se, minkä verran ja millaista selvitystä epäillyn vangitseminen ylitörkeiden rikosten kohdalla korkeimman oikeuden ratkaisun myötä edellyttää, täsmentyy tuomioistuinten ratkaisukäytännössä kunkin tapauksen olosuhteiden mukaan. Tilanteiden moninaisuuden vuoksi ei ole esitettävissä eikä ole myöskään tarkoituksenmukaista esittää selkeää tai täsmällistä rajaa sille, mitä selvitystä on pidettävä riittävänä erityisen vakavista rikoksista epäiltyjen vangitsemiseksi. Kyse olisi aina tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta.”. HE s. 109.

<u>Vangitseminen: ehdotettavan uuden vangitsemisperusteen itsenäinen tarve/käyttöala</u>

Esityksen nykytilan arviointia koskevissa perusteluissa käsitellään vangitsemiseen liittyviä seikkoja perusteellisesti (ks. jakso 2.3.1). Esimerkiksi ehdotettavan uuden vangitsemisperusteen osalta todetaan, että kun vangitseminen edellyttäisi jatkossa rikosnimikkeestä riippumatta joko karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaaraa koskevan edellytyksen täyttymistä, voidaan pitää mahdollisena, etteivät vangitsemisen edellytykset kaikissa tilanteissa välttämättä täyttyisi joko jo tutkinnan alkuvaiheessa taikka sen edetessä. Näin voisi olla siitä huolimatta, että kyse olisi erityisen vakavasta rikoksesta, kuten henkirikoksesta, ja epäillyn arvioitaisiin aiheuttavan vapaana ollessaan henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa turvallisuusuhkaa. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa ei olisi esitettävissä konkreettisia perusteita muiden erityisten edellytysten käsillä olosta, mutta rikos, sen laatu

ja teko-olosuhteet itsessään ilmentäisivät rikoksesta epäillyn vaarallisuutta. Tältä osin pakkokeinolaissa säädettyjen vangitsemisen edellytysten ei katsota ihmisoikeustuomioistuimen kehittyneen ratkaisukäytännön myötä vastaavan yksin karttamis-, sotkemis- ja jatkamisvaaraan nojaten täysin tunnistettuihin tarpeisiin. HE s. 17.

Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden (s. 110) mukaan vangitsemisperuste soveltuisi sekä yhtäaikaisesti jonkin muun laissa säädetyn perusteen kanssa, mutta se voisi olla käsillä myös tilanteissa, joissa muuta perustetta vangitsemiselle ei yksittäistapauksessa katsottaisi olevan. Lisäksi perusteluiden mukaan käytännössä vangitseminen voisi tilanteen mukaan perustua ehdotettavan vangitsemisperusteen kanssa yhtäaikaisesti jatkamisvaaraan, mutta merkitystä voi kuitenkin olla myös tietoon tulleilla suunnitelmilla muista rikoksista taikka sillä, että epäillyn uhkailujen perusteella on todennäköistä, että hän suunnittelee väkivaltaista kostoa ilmiantajalle tai todistajalle.

Asiallisesti vangitsemisperuste eroaisi jatkamisvaarasta, sillä merkityksellistä ei olisi niinkään rikoksesta epäillyn aikaisempi rikollinen toiminta, ja vangitsemisperustetta voisi soveltaa myös epäiltyihin ensikertalaisiin rikoksentekijöihin. Vaikka aiempi vakava rikollisuus, erityisesti sen ilmentäessä muihin kohdistunutta vaaraa, voisi tukea vangitsemisperusteen käsillä oloa, saattaa myös yksittäisestä vakavasta rikoksesta epäillyn vangitsematta jättämiseen liittyä ilmeinen turvallisuusuhka, eikä ensikertalaisuudelle tulisi antaa korostunutta merkitystä, mikäli muut seikat ilmentäisivät henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa vaaraa. Vaatimuksen tueksi esitettävä näyttö olisi käytännössä tilanteen kuvaamista esitutkintaviranomaisen näkökulmasta huomioiden myös henkilön mahdolliset aikaisemmat rikokset tai muut häiriöilmoitukset taikka rikostiedustelutiedot siltä osin kuin niitä voisi julkiseksi tulevassa vaatimuksessa käyttää. HE s. 110–111.

Vaikka ehdotetun uuden vangitsemisperusteen itsenäinen käyttöala voi olla kapea ja joissakin tapauksissa sovellettavissa yhtäaikaisesti suhteessa jatkamisvaaraan, uutta vangitsemisperustetta pidetään asianmukaisena, tarpeellisena, tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna muun ohella tapausten ja tilanteiden moninaisuuden ja erilaisuuden sekä tuomioistuimen tapauskohtaisen arvioinnin kannalta. Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, että esityksessä on kattavasti arvioitu ehdotettua uutta sääntelyä suhteessa EIT:n asiaankuuluvaan oikeuskäytäntöön. Näiltä osin viitataan kokonaisuudessaan esityksen arviointeihin ja perusteluihin.

Salaiset etsinnät

Salaiset etsinnät: sääntelytarpeen arviointi [mm. HE s. 140–144]

Esitutkintaviranomaiselle ehdotetaan säädettävän rikosten selvittämiseksi uutena toimivaltuutena oikeudesta mennä kotirauhan suojaamaan paikkaan, mukaan lukien vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, salassa etsinnän kohdehenkilöltä salaisen kotietsinnän toimittamiseksi. Jo tällä hetkellä esitutkintaviranomaisella on osana salaista tiedonhankintaa oikeus mennä vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan peitetoiminnan yhteydessä taikka teknisen tarkkailun edellyttämän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi tai poisottamiseksi. Näissä tilanteissa kotietsintä ei ole kuitenkaan sallittua.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan suojan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (PeVL 40/2002 vp, s. 2, PeVL 44/2002 vp, s. 3). Rikoksen selvittämisenä on pidetty perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa mielessä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 2/1996 vp, s. 2).

Kotirauhan suojaa koskevan rajoituslausekkeen sisältämä välttämättömyysvaatimus rajoittaa tilanteita, joihin kotirauhan suojan piiriin ulottuva tarkastusvaltuus voidaan antaa sekä laajuutta, jossa sitä voidaan käyttää (HE 309/1993 vp, s. 54). Perustuslakivaliokunta on katsonut aikaisemmin, ettei pakkokeinolakiin perustuvia kotietsintävaltuuksia tulisi laajentaa tarpeettomasti eikä ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä erityisiä syitä (PeVL 26/2001 vp, s. 5). Samoin kokonaan uusien toimivaltuuksien perusteeksi valiokunta on edellyttänyt perusoikeustarkastelussa erityisen painavia syitä (PeVL 5/1999 vp, s. 5).

Salaisilla etsinnöillä tehostettaisiin vakavien rikosten selvittämistä. Rikosten selvittäminen on tavoite, jonka saavuttamista yleinen etu ja yhteiskunnallinen intressi voimakkaasti edellyttää. Intressi rikosten selvittämiseksi liittyy myös tavoitteeseen turvata toisten ihmisten perusoikeuksia.

Yhteiskunnan intressi selvittää rikos on sitä suurempi mitä vakavammasta rikoksesta on kyse, mitä tärkeämpään oikeushyvään rikos kohdistuu ja mitä mittavammat ovat rikoksen kielteiset seuraukset. Viranomaisten nykyiset rikostutkinta- ja tiedonhankintakeinot eivät aina välttämättä tuota sellaista tietoa, jonka avulla rikokseen voitaisiin puuttua riittävän ajoissa taikka selvittää rikoskokonaisuus kaikkine tekijöineen. Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden viimeaikaisena kehityssuuntana on ollut

verkostomainen toiminta. Erityisesti terroristisessa ja järjestäytyneessä rikollisuudessa toiminnan taustalla olevat todelliset toimijat jäävät helposti selvittämättä, kun toimintaa harjoitetaan hajautetusti toisistaan tietämättömien välitoimijoiden avulla. Esimerkiksi onnistuneista laajojen huumausainekokonaisuuksien selvittämisestä huolimatta huumausainerikollisuus, ja siihen muutoin liittyvät esimerkiksi omaisuus- ja väkivaltarikollisuus, kuitenkin jatkuvat. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan muun ohella sitä, että vakavien ja laajojen rikoskokonaisuuksien todellisia toimijoita ei ole pystytty riittävissä määrin selvittämään. HE s. 23.

Esitutkintaviranomaisten käytännön toiminnassa on havaittu useita tilanteita, joissa tiettyyn tilaan tai muuhun paikkaan kohdistuneen etsinnän toimittaminen olisi ollut rikoksen selvittämisen kannalta perusteltua tehdä kohdehenkilön tietämättä. Rikoksen selvittäminen perustuu vakavammissa tapauksissa usein esitutkintaviranomaisen salaiseen tiedonhankintaan, jonka tavoitteena on kerätä rikosvastuun toteutumiseksi tarpeelliset tiedot. Jos rikostutkinta liian varhaisessa vaiheessa paljastuu tiedonhankinnan kohdehenkilölle, tämä voi vaarantaa tiedonhankinnan tarkoituksen toteutumisen ja pahimmillaan estää rikosvastuun toteutumisen ja muiden oikeushyvien suojelemisen. Kohdehenkilö voi esimerkiksi muuttaa toimintatapojansa salatakseen ne esitutkintaviranomaiselta, ryhtyä viranomaisiin kohdistuviin muihin vastatoimiin tai varoittaa mahdollisia rikoskumppaneitaan siitä, että hän on rikostutkinnan kohteena. Näin ollen liian aikaisessa vaiheessa aktualisoituva esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuus voisi tehdä tyhjäksi koko sen tarkoituksen, jossa tiedonkeruuta suoritetaan. HE s. 24–25.

Erityisesti esityksen jaksossa 2.3.3.3. käsitellään tarkemmin ehdotetun sääntelyn merkitystä, tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä rikoksen selvittämiseksi. Kyseisessä jaksossa perustellaan ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä kattavalla arvioinnilla ja konkreettisilla esimerkkitapauksilla ottaen huomioon valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja ehdotetun uuden sääntelyn salavihkainen luonne, salaisten etsintöjen käyttöalan ehdotetaan olevan hyvin rajattu ja sen käytön edellytykset ehdotetaan asetettavan tiukaksi. Salaisten etsintöjen käyttötilanteet eroaisivat siten merkittävästi yleisen, niin sanotusti ”julkisen” kotietsinnän käyttötilanteista.

<u>Salaiset etsinnät: kotirauhan suojan piiriin puuttumisen perusteista säätäminen tarpeeksi täsmällisesti ja riittävät yleiset oikeusturvajärjestelyt</u> [mm. HE s. 102–103]

Esityksessä salaista kotietsintää koskeva toimivaltuus ehdotetaan kytkettäväksi pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n mukaisiin telekuuntelun perusterikoksiin. Jaksossa 2.3.3.4 käsitellään perusteellisesti

ehdotetun sääntelyn yleisiä ja erityisiä edellytyksiä konkreettisilla esimerkeillä muun ohella eri rikosten ja voimassa olevan lain mukaisen asuntokuuntelun suhteen.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan olevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaista, sillä valiokunta on perustuslain 10 §:ää koskevassa tulkintakäytännössään useasti korostanut perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden sekä 10 §:n 3 momentissa ilmaistun välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta, ettei kotietsintävaltuuksia tulisi voida kytkeä kuinka vähäisiin rikoksiin tahansa (PeVL 40/2002 vp, s. 2, PeVL 6/1998 vp, s. 2–3 ja PeVL 36/2002 vp, s. 6/II). Telekuuntelun perusterikoksissa on kyse vakavista rikoksista, joiden selvittämistä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena puuttua perusoikeutena turvattuihin yksityiselämän ja kotirauhan suojaan.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kvalifioidut lakivaraukset mahdollistavat sen, että lailla säädetään rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä tai välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen eräiden rikosten tutkinnassa. Perustuslain kyseisistä lakivarauksista ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistäkin seuraavan välttämättömyysedellytyksestä ei kuitenkaan suoraan seuraa, että myös tavallisen lain tasolla pakkokeinolaissa toimivaltuuksien käyttämiselle tulisi poikkeuksetta asettaa edellytykseksi keinon käytön välttämättömyys rikoksen selvittämiseksi. Jos näin ei tehdä, tulee sääntely muotoilla muutoin sellaiseksi, että sääntelykokonaisuuden perusteella perusoikeuksiin puuttuminen rajautuu perustuslaissa tarkoitetulla tavalla rikosten selvittämisen tai tutkinnan kannalta välttämättömään.

Kotirauhan suojaan puuttumisen osalta esityksessä ehdotettu sääntely on rajattu tiettyihin vakaviin rikoksiin ja etsinnän tekemiselle on säädetty kynnys. Näillä rajauksilla esitetystä sääntelystä seuraavan kotirauhan suojan rajoituksen katsotaan rajautuvan rikosten selvittämisen kannalta välttämättömään. Lisäksi selvää on, että nyt käsiteltävänä olevaa lainmuutosta tehtäessä ja jatkossakin muutoksia (telekuuntelun) perusterikoslistaan tehdessä perusoikeusrajoitus tulee kyetä perustelemaan niin kotirauhan kuin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan osalta asianmukaisesti.

Nykyiset salaiset pakko- tai tiedonhankintakeinot eivät vastaa kaikilta osin täysin rikosten tutkinnan tarpeisiin, jolloin tapauskohtaisesti salaisen kotietsinnän toimittaminen voisi olla välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi. On huomioitava, että myös muuttunut toimintaympäristö on muuttanut tilannetta siten, että nykysääntelyn puitteissa sallitut keinot eivät välttämättä useinkaan ole riittäviä. Paikoin vakavien rikosten selvittämisessä salaisen kotietsinnän toimittamisen voidaan arvioida olevan välttämätöntä myös muiden toimivaltuuksien tehokkaaksi hyödyntämiseksi sekä niiden käytön rajaamiseksi. Salainen kotietsintä täydentäisi välttämättömin osin voimassa olevan pakkokeinolain mukaisia toimivaltuuksia, sillä toimivaltuutta käyttämällä voitaisiin varmistaa esimerkiksi epäiltyjen huumausaineiden

saapuminen ilman, että saman tiedon saamiseksi kohdehenkilöä tulisi seurata mahdollisesti useita eri salaisia pakkokeinoja hyödyntäen pitkiäkin aikoja. Etsinnän salainen luonne olisi välttämätöntä sen estämiseksi, ettei väärin ajoitettu yleinen kotietsintä ja sitä koskeva ilmoitusvelvollisuus vaarantaisi meneillään olevaa tutkintaa kokonaisuudessaan.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt aikaisemmin salavihkaisia kotirauhan suojan piiriin ulottuvia toimenpidevaltuuksia perusoikeusjärjestelmään soveltuvina edellyttäen, että puuttumisen perusteista säädetään tarpeeksi täsmällisesti ja yleiset oikeusturvajärjestelyt ovat riittävät (PeVL 15/1994 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuin päättäisi salaisista etsinnöistä salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta. Kiiretilannepoikkeus tuomioistuimen jälkikontrollilla olisi mahdollista ainoastaan salaisessa paikanetsinnästä (esimerkiksi ajoneuvoon tai varastotilaan kohdistuva salainen etsintä).

Lisäksi esityksessä ehdotetun sääntelyn mukaan asian tuomioistuinkäsittelyyn osallistuisi julkinen asiamies salaisessa kotietsinnässä (ml. erityinen). Tämä katsotaan perustelluksi, sillä salainen kotietsintä puuttuu voimakkaasti rikoksesta epäillyn ja mahdollisten muiden henkilöiden yksityisyyteen ja kotirauhan suojaan eikä sen kohteeksi joutuvat henkilöt kykene itse valvomaan oikeuksiensa toteutumista. Julkisen asiamiehen käytöllä asian tuomioistuinkäsittelyssä turvattaisiin etsinnän kohteeksi joutuvien oikeusturvaa. Oikeusturvamekanismeina toimisivat lisäksi etsinnän tallentaminen teknisellä laitteella (ns. videointivelvollisuus kaikkia etsintään osallistuvia koskien) sekä etsinnästä laadittava pöytäkirja.

Salaisen paikanetsinnän osalta ehdotettava sääntely poikkeaisi ainoastaan julkisen asiamiehen instituution ja kiiretilannepoikkeuksen osalta.

Toisin sanoen ottaen huomioon salaisten etsintöjen salavihkainen luonne, ehdotettavassa sääntelyssä ei ole pelkästään varmistettu riittävät yleiset oikeusturvajärjestelyt, vaan kyse on laaja-alaisista ja vahvoista oikeusturvajärjestelyistä. Tämän lisäksi salaisista etsinnöistä säädettäisiin täsmällisesti, ei pelkästään ”tarpeeksi täsmällisesti” (ks. mm. 1. lakiehdotuksen 26 a – 26 j §).

<u>Salaiset etsinnät: edellytyksenä erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja välttämättömyysvaatimus</u>

Edellä mainitusti perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kvalifioiduista lakivarauksista ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistäkin seuraavan välttämättömyysedellytyksestä ei suoraan seuraa, että

myös tavallisen lain tasolla pakkokeinolaissa toimivaltuuksien käyttämiselle tulisi poikkeuksetta asettaa edellytykseksi keinon käytön välttämättömyys rikoksen selvittämiseksi. Toisaalta muutoin tulee sääntely muotoilla sellaiseksi, että sääntelykokonaisuuden perusteella perusoikeuksiin puuttuminen rajautuu perustuslaissa tarkoitetulla tavalla rikosten selvittämisen tai tutkinnan kannalta välttämättömään. Esityksen jaksossa 2.3.3.4 arvioidaan tarkemmin ehdotettavan sääntelyn yleisiä edellytyksiä.

Salaisesta kotietsinnästä poiketen salainen erityinen kotietsintä ehdotetaan sidottavan pakkokeinolain 10 luvun 2 momentissa tarkoitettuun toimivaltuuden käytön välttämättömyyteen. Salaista erityistä kotietsintää koskevaan etsintään osallistuisi lisäksi pakkokeinolain 8 luvun mukaista erityistä kotietsintää vastaavasti etsintävaltuutettu. Etsintävaltuutetun tehtävänä on huolellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä valvoa sitä, että haltuunotto tai asiakirjan jäljentäminen ei kohdistu laissa erikseen suojeltuun tietoon (ks. 1. lakiehdotuksen 26 c §).

Vaikka salaista kotietsintää ei ehdoteta sidottavan pakkokeinolain 10 §:n 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömyysvaatimukseen, ehdotetun sääntelyn katsotaan täyttävän perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyn kotirauhan suojaa koskevan rajoituslausekkeen välttämättömyysvaatimuksen erityisesti, kun etsinnän toimittaminen olisi mahdollista vain hyvin rajallisissa tilanteissa vakavien rikosten selvittämiseksi ja sääntelyssä turvattaisiin kattavasti ja vahvasti oikeusturvakeinot.

Esityksen jaksossa 5.1.2.1 tarkemmin käsitellysti esityksen valmistelussa on arvioitu toteuttamistapana myös sitä vaihtoehtoa, että ainakin salaisen kotietsinnän (ml. salainen erityinen kotietsintä) käyttö olisi sidottu edellä mainittuun pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentin mukaiseen käytön välttämättömyyteen. Salaista erityistä kotietsintää lukuun ottamatta salaisen kotietsinnän ja salaisen paikanetsinnän on arvioitu olevan muun ohella perusoikeuspuuttumisasteeltaan rinnastettavissa ennemmin niihin salaisiin pakkokeinoihin, joiden edellytyksenä on erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle, kuin välttämättömyysvaatimukseen sidottuihin keinoihin, kuten peitetoiminta, valeosto ja asuntokuuntelu. Näin ollen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen asteen että käytännön tarpeiden näkökulmista salaisille etsinnöille, salaista erityistä kotietsintää lukuun ottamatta, arvioidaan soveltuvan huomattavasti paremmin vaatimus erittäin tärkeästä merkityksestä rikoksen selvittämiselle kuin välttämättömyysvaatimus.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että muun ohella tältä osin esityksen jaksossa 2.3.3.4 ja 12.6 todetusti perustuslakivaliokunnan lausunnon antamista pidetään suotavana, koska kyse on uudenlaisista toimivaltuuksista, jotka ovat luonteeltaan salaisia ja puuttuvat kotirauhan suojaan.

Salaiset etsinnät: salainen erityinen kotietsintä

Esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain 8 luvun mukaisesti, että salaisen kotietsinnän ja salaisen paikanetsinnän lisäksi säädettäisiin salaisesta erityisestä kotietsinnästä. Salaisella erityisellä kotietsinnällä tarkoitetaan salaista etsintää sellaisessa tilassa, jossa etsinnän kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 10–14, 16, 20 tai 21 §:n mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta ja johon ei tämän lain 7 luvun 3 §:n nojalla saa kohdistaa takavarikkoa tai asiakirjan jäljentämistä. Salaisen erityisen kotietsinnän piiriin kuuluvia tiloja yleensä olisivat esimerkiksi virkamiesten työhuoneet, lääkärin vastaanottotilat, asianajotoimistot, toimittajien asunnot sekä lehtien ja kirjojen toimitusten ja kustantamojen toimitilat ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden asunnot (HE s. 114).

Ehdotuksen mukaan salaisesta erityisestä kotietsinnästä päättäisi tuomioistuin ja toimivaltuuden käyttö olisi sidottu pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömyysvaatimukseen. Lupa-asian käsittelyyn tuomioistuimessa osallistuisi lisäksi julkinen asiamies ja etsinnän toimittamisen edellytyksenä olisi, että etsintävaltuutettu osallistuisi fyysisesti etsintään tehtävänään huolellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä valvoa sitä, että haltuunotto tai asiakirjan jäljentäminen ei kohdistu edellä mainittuun laissa erikseen suojeltuun tietoon. Edelleen oikeusturvakeinoina olisivat etsinnän videointi- ja pöytäkirjavelvollisuus sekä muun ohella sinetöidyn aineiston tuomioistuinkäsittely. Ehdotettu sääntely näiltä osin on täsmällistä sisältäen vahvat oikeusturvakeinot.

Esityksessä salaisesta erityisestä etsinnästä sääntelemistä on pidetty perusteltuna esimerkiksi siksi, että vakiintuneiden, kansainvälisten rikollisryhmien ja verkostojen lisäksi Suomen järjestäytyneessä rikollisuudessa toimii ammattimaisia avustajia, kuten kirjanpitäjiä, lakimiehiä ja konsultteja (HE s. 47). Vaikka esityksessä ei muutoin erikseen perustella ehdotetun toimivaltuuden tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä, on syytä ottaa huomioon, että luonnollisesti tällaiset perustelut salaisen kotietsinnän osalta soveltuvat ja koskevat myös salaista erityistä kotietsintää.

Lisäksi pakkokeinolain ja siinä säädettävän toimivaltuussääntelyn johdonmukaisuuden ja etsintöihin liittyvän kokonaislogiikan kannalta sääntelyä salaisesta erityisestä kotietsinnästä pidetään perusteltuna. Rikostorjunnan tehostamisen lisäksi sääntelyllä olisi oikeusturvavaikutusta juurikin laissa erikseen suojellun tiedon suojaamisen kannalta. Ilman ehdotettua sääntelyä jäisi kokonaan sääntelemättä laissa erikseen suojeltuihin tietoihin mahdollisesti kohdistuvat etsintätilanteet ottaen huomioon myös, että edellä mainitut erityisoikeusturvakeinot eivät myöskään olisi käsillä.

Osallistuvan tietolähteen käyttö [mm. HE s. 144–149]

Osallistuvasta tietolähdetoiminnasta säädettäisiin pakkokeinolain 10 luvun 40 a–d §:ssä. Kyse olisi pakkokeinolain perusteella jo käytössä olevan ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn ohjatun tietolähteen käytön tapauskohtaisesta laajentamismahdollisuudesta (PeVL 66/2010 vp). Toimivaltuuden laajentaminen kohdistuisi käytännössä tietolähteen toimintamahdollisuuksiin viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen alaisena vaarallisessa ympäristössä siten, että tietolähde voisi ensinnäkin suorittaa tarkoin määriteltyjä toimenpiteitä, jotka voivat tilanteen mukaan täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön, sekä toisaalta tehdä esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa toimenpiteitä, jotka mahdollistavat tälle muun 10 luvussa säädetyn salaisen pakkokeinon hyödyntämisen sikäli kuin niitä koskevat muut edellytykset lupineen täyttyvät. Viimeksi mainitussa voisi tyypillisesti olla kyse esimerkiksi kuuntelulaitteiden sijoittamisesta tiettyyn paikkaan, mihin esitutkintaviranomaisella ei muutoin ole mahdollista päästä.

Tietolähdetoimintaa ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä erityisesti minkään perusoikeuden kannalta. Tietolähdetoiminta, ohjattu tietolähteen käyttö sekä esityksessä ehdotettava osallistuva tietolähteen käyttö perustuvat lähtökohtaisesti tietolähteen olemassa oleviin kontakteihin ja ihmissuhteisiin sekä ihmisten väliseen tavanomaiseen kanssakäymiseen. Tietolähdetoimintaa ei tulisi arvioida perusoikeussuojan rajoittamisen kannalta samoista lähtökohdista kuin peiteltyä tiedonhankintaa tai peitetoimintaa koskevia toimivaltuuksia, koska toimivaltuudessa on kyse tietolähteen käytössä olevien verkostojen hyödyntämisestä, joihin viranomaisella ei lähtökohtaisesti ole vastaavaa pääsyä. Jos tietolähde ei kykenisi tietoja hankittaessa toimimaan tavalla, joka on normaalia ihmisten välisessä kanssakäymisessä, voisi tämä johtaa jopa mahdollisiin vaaratilanteisiin. Tietolähdetoiminnassa ei katsota olevan kyse niinkään julkisen vallan puuttumisesta henkilön yksityiselämään, vaan yksilöiden keskinäisistä suhteista ja kanssakäymisestä sekä niiden hyödyntämisestä rikosten selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on peitetoimintaan liittyen luonnehtinut epäsovinnaiseksi toimivaltuudeksi sellaista tutkintakeinoa, joka merkitsee poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valiokunnan lausunnon mukaan hallinnon lainalaisuuden periaatteen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5). Esityksessä ehdotetaan säädettävän tietolähdetoimintaa koskien rikolliseen toimintaan liittyvistä toimista, jotka voisivat täyttää tilanteen mukaan jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Toimenpiteet vastaavat pitkälti sitä,

mitä peitetoiminnassa on säädetty pakkokeinolain 10 luvun 29 §:ssä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistumisesta.

Tietolähdetoiminnassa saattaa ilmetä nykytilassa tilanteita, joissa tietolähteen paljastumisen estämiseksi, tiedonhankinnan turvaamiseksi ja tietolähteen turvallisuuden varmistamiseksi tietolähteen tulisi voida avustaa rikolliseen toimintaan liittyvissä toimissa. Osallistuvan tietolähteen säännösten puuttumisen katsotaan tuottavan tietolähteille merkittäviä turvallisuusongelmia, kun tietolähteet välttävät toiminnassaan vähäiseksikin arvioitavaa rikolliseen toimintaan osallistumista. Toimivaltuuden laajennus tällaisten avustustoimien osalta perustuu siten tietolähdetoiminnan tehostamiseen yhdistettynä ja huomioon ottaen tarve suojata tietolähteen turvallisuutta. Ehdotetun sääntelyn taustalla katsotaan siten olevan erittäin painavat rikosten selvittämiseen ja tietolähteen perusoikeuksien turvaamiseen pohjautuvat syyt (ks. PeVL 5/1999 vp, s. 5).

Esityksen mukaan osallistuvan tietolähteen käyttö olisi sallittua vain, jos erittäin pätevin perustein voidaan olettaa, että toimenpide tehdään ilman tietolähteen myötävaikutusta (rikosprovokaatioon liittyvä myötävaikutuskielto), tietolähteen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja avustaminen edistää merkittävästi tietolähdetoiminnan tavoitteen saavuttamista.

Osallistuvan tietolähteen käytössä olisi kyse esitutkintaviranomaiselle kuuluvasta toimivaltuudesta, ja avustustoimia olisi mahdollista suorittaa yksinomaan viranomaisen valvonnassa ja ohjauksessa. Toimiessaan vastoin saamaansa ohjeistusta tietolähde olisi rikosoikeudellisessa vastuussa toimistaan. Esityksen jaksossa 2.3.4.8 käsitellään tarkemmin tietolähteen osallistumista rikolliseen toimintaan ja tietolähteen rikosoikeudellista vastuuta.

Ehdotetun sääntelyn ei katsota osallistumiselementtiin liittyen muutoin eroavan perusoikeusjärjestelmän näkökohdista arvioiden perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetystä ohjatun tietolähteen käytöstä (PeVL 66/2010 vp ja PeVL 67/2010 vp). Osallistuvaan luonteeseen liittyen on myös syytä huomioida, että osallistuvan tietolähteen käytöllä saatavien tietojen perusteella on mahdollista kohdentaa tarkemmin myös muita salaisia pakkokeinoja. Tällä arvioidaan olevan perusoikeusmyönteisiä vaikutuksia, kun muiden perusoikeuksiin merkittävästikin puuttuvien salaisten pakkokeinojen käyttöajat ja -tarpeet voisivat vähentyä.

Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa käsitellään tarkemmin lisäksi oikeusturvaa ja tietolähdetoiminnan valvontaa ja virkavastuuta (ks. jaksot 12.4.5 ja 12.4.6).

Osallistuvan tietolähteen käyttö: perustuslain 124 § ja julkisen vallan käyttö [HE jakso 12.4.4]

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 48/2001 vp, s. 3/II, PeVL 20/2002 vp, s. 3 ja PeVL 30/2010 vp, s. 10/I, ks. myös PeVL 62/2010 vp, s. 6).

Tietolähdetoimintaa ei ole sen sijaan arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä. Esityksessä katsotaan, että tietolähdetoiminnassa ei ole kyse yksityiselle henkilölle annettavasta julkisesta hallintotehtävästä. Vaikka esityksessä ehdotetaan lisättävän jo käytössä olevaan toimivaltuuteen osallistuvuutta koskevan elementin, ei tämän katsota muuttavan toimivaltuuden luonnetta siten, että osallistuvan tietolähteen toiminta tulisi arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi. Vaikka tietolähteen rooli on ohjatussa ja esityksessä ehdotettavassa osallistuvassa tietolähdetoiminnassa tietyissä määrin konkreettisempi kuin perusmuotoisessa tietolähdetoiminnassa, kun kyse ei olisi yksin tietojen passiivisesta vastaanottamisesta ja tietojen välittämisestä viranomaisille, tietolähdetoiminta ei näissäkään tilanteissa muodostu luonteeltaan sellaiseksi, että siinä annettaisiin yksityiselle henkilölle sellainen tehtävä, jota tulisi arvioida julkisena hallintotehtävänä. Tietolähdetoiminta ei perustuisi tietolähteen itsenäiseen harkinta- ja päätöksentekovaltaan, eikä tietolähteenä toimiva henkilö tekisi toiminnan osana itsenäisesti sellaisia ratkaisuja, jotka vaikuttaisivat yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Osallistuvan tietolähteen käyttö: sääntelytarpeen arviointi ja tietolähteen rikosoikeudellinen vastuu

Esityksen jaksoissa 2.3.4–2.3.4.11 arvioidaan perusteellisesti voimassa olevan lain mukaista tietolähdetoimintaa ja ehdotettavaa uutta sääntelyä. Erityisesti jaksossa 2.3.4.2 perustellaan sääntelyn merkitystä esimerkein ja perusteluin erilaisten vakavien rikosten selvittämiseksi. Perusteellinen arviointi konkreettisine esimerkkeineen tehdään myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen kannalta jaksoissa 2.3.4.3 ja 2.3.4.4.

Tietolähdetoimintaa koskevan sääntelyn täydentämistarvetta osallistuvalla tietolähteen käytöllä ilmentää seuraava esimerkki (HE s. 51):

> Huumausainerikollisuutta tutkiva esitutkintaviranomainen saa tiedon, että järjestäytyneen rikollisuuden toimija etsii henkilöä, joka voisi siirtää huumausaine-erän johonkin paikkaan tai sallisi rikollisten varojen siirron oman tilinsä kautta. Tämän tiedon saatuaan asiaa tutkiva esitutkintaviranomainen suunnittelee ryhtyvänsä operaatioon, jossa

> huumausaineet tai rahavarat siirretään kyseiset rikollispiirit tuntevan tietolähteen toimesta vastaanottajalle pyrkimyksenä rikoskokonaisuuden selvittäminen.
>
> Tällainen operaatio ei kuitenkaan ole mahdollinen, koska nykysääntelyn valossa tietolähde syyllistyisi huumausaine- tai rahanpesurikokseen avustaessaan laittoman tavaran siirtämisessä.

Esityksen mukaan osallistuvan tietolähdetoiminnan osalta lähtökohtana on pidettävä sitä, että mikäli tietolähde toimisi toisin kuin hänet on ohjeistettu tekemään esimerkiksi kuljettamalla kiellettyä ainetta suunniteltua suuremman erän, kuljettamalla olennaisesti vaarallisempaa ainetta taikka ryhtymällä myymään siirrettäväksi tarkoitettua erää, taikka muuten perustuen omaan harkintaansa ja päätökseen osallistuisi toimintaan, hän olisi rikosoikeudellisessa vastuussa toimistaan. Näissä tilanteissa rikosvastuun mahdollisessa rajaamisessa sovellettaisiin rikoslain 4 luvun vastuuvapausperusteita koskevaa sääntelyä (kieltoerehdys, oikeuttamisperusteet, anteeksiantoperusteet). HE s. 63.

Esityksen mukaan joka tapauksessa on selvää, että osallistuvan tietolähteen käyttäminen tulisi perustua ennakolta tarkoin suunniteltuun ja ohjattuun PTR-esitutkintaviranomaisen (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) toimintaan. Mikäli tarkoin ennakoitu, suunniteltu ja ohjattu tietolähteen osallistuva toiminta ei olisi mahdollista, keinoa ei saisi käyttää. Keinon käyttöä koskevassa tarkastelussa tulisi siten arvioida, onko tietolähteen osallistuva käyttö mahdollista toteuttaa siten, että lähes täydellinen kontrolli tietolähteen osallistuvasta toiminnasta säilyisi toimivaltaisella viranomaisella. Arvioinnissa korostuisi turvallisuusseikkojen lisäksi erityisesti tietolähteen rikosoikeudellinen vastuu. Mikäli suunniteltava osallistuvan tietolähteen käyttö sisältäisi riskejä esimerkiksi väärinkäytöksistä tietolähteenä toimivan henkilön osalta, keinoa ei saisi käyttää. Toisin sanoen suunniteltavan ja ohjattavan osallistuvan tietolähteen toiminnan tulee olla sen verran yksinkertaista ja ennakoitavissa olevaa, että riski tietolähteen rikosoikeudellisen vastuun toteutumiselle olisi lähes olematon. HE s. 63.

Osallistuvassa tietolähdetoiminnassa olisi myös kyse viranomaisten harkinta- ja päätöksentekovaltaan perustuvasta toimivaltuuksien käyttämisestä. Osallistuvan tietolähteen toimet olisivat jokaisessa tilanteessa ainoastaan PTR-esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksien käyttöön liittyviä, luonteeltaan avustavia toimia, joissa ei kuitenkaan olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä tai julkisen vallan käyttämisestä. Myös virkavastuun osalta kyse olisi yksinomaan toimivaltuutta käyttävälle viranomaiselle kuuluvasta vastuusta, joka ei itsenäisenä vastuuna ulottuisi itse tietolähteeseen, vaan osallistuvan tietolähteen käyttö sisältyisi kokonaisuudessaan viranomaisen toiminnan kattavaan virkavastuuseen.

On syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena ole mahdollistaa osallistuvan tietolähteen vastuuvapaus muuten rikosoikeudellisesti arvioitavasta teosta ja/tai mahdollistaa tietolähteille hallitsematon vapaus tehtailla rikoksia tai vapautua vastuusta niihin liittyen. Tarkoituksena on mahdollistaa tietolähteen toimivaltuuden käyttö myös sellaisilla tilanteissa, joissa osallistuminen johonkin tiettyyn toimintaan saattaisi täyttää jonkin rikostunnusmerkistön. Esityksessä ja edellä esitetty käytännön toiminnan esimerkki korostaa tätä selvästi.

Esityksessä todetaan nimenomaisesti, että keinon käyttöä koskevassa tarkastelussa tulisi arvioida, onko tietolähteen osallistuva käyttö mahdollista toteuttaa siten, että lähes täydellinen kontrolli tietolähteen osallistuvasta toiminnasta säilyisi toimivaltaisella viranomaisella, ja arvioinnissa korostuisi turvallisuusseikkojen lisäksi erityisesti tietolähteen rikosoikeudellinen vastuu. Mikäli suunniteltava osallistuvan tietolähteen käyttö sisältäisi riskejä esimerkiksi väärinkäytöksistä tietolähteenä toimivan henkilön osalta, keinoa ei saisi käyttää. Toisin sanoen suunniteltavan ja ohjattavan osallistuvan tietolähteen toiminnan tulee olla sen verran yksinkertaista ja ennakoitavissa olevaa, että riski tietolähteen rikosoikeudellisen vastuun toteutumiselle olisi lähes olematon (ks. HE s. 63).

Kyse on erilaisesta tilanteesta ja toiminnasta kuin poliisin suorittamassa peitetoiminnassa, joskin sääntelyratkaisu vastaisi osallistumisulottuvuuden kannalta pakkokeinolain 10 luvun 29 §:ssä säädettyä peitepoliisin oikeutta osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun. Osallistuvan tietolähteen käytössä olisi kyse viranomaiselle kuuluvasta toimivaltuudesta, minkä myötä osallistuva tietolähde ei myöskään olisi toimistaan rikosoikeudellisessa vastuussa sikäli kuin hän toimii esitutkintaviranomaisen ohjauksen mukaisesti.

<u>Osallistuvan tietolähteen käyttö: sallitut toimenpiteet</u>

Ehdotettavan 1. lakiehdotuksen 40 a §:n 1 momentissa luetellaan ne toimet, joita tietolähde saisi esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa tehdä.[2] Pykälän 2 momentin mukaan osallistuvan tietolähteen käyttö on sallittua, jos erittäin pätevin perustein voidaan olettaa, että 1) toimenpide tehdään ilman tietolähteen myötävaikutustakin, 2) tietolähteen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja 3) avustaminen edistää merkittävästi tietolähdetoiminnan tavoitteen saavuttamista.

[2] 1) hankkia toimitiloja tai kulku – tai muita sellaisia välineitä, 2) kuljettaa henkilöitä, esineitä tai aineita, 3) hoitaa taloudellisia asioita, taikka 4) avustaa muilla 1–3 kohdissa tarkoitettuihin tapoihin rinnastettavilla tavoilla rikollisryhmää, rikollisjoukkoa, rikollisverkostoa tai muuta näihin verrattavissa olevaa rikosten toteuttamiseksi muodostettua henkilöiden yhteenliittymää.

Pykälää koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan 1 momentissa esitutkintaviranomaisen ohjauksella ja valvonnalla tarkoitettaisiin mahdollisuutta suorittaa ennakolta tarkoin määriteltyjä toimenpiteitä, jotka voisivat täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Tietolähde ei voisi oma-aloitteisesti aloittaa tietyn toiminnan tekemistä tai päättää osallistumisestaan tiettyyn toimintaan eikä tietolähteen osallistuva toiminta perustuisi tai sisältäisi tietolähteelle kuuluvaa itsenäistä harkintavaltaa tai päätöksentekoa. Esimerkiksi tietolähde ei voisi päättää siitä, että henkilöiden, tavaroiden tai aineiden kuljettamisen lisäksi tietolähde hankkisi toimitiloja tavaroiden tai aineiden säilyttämistä tai varastoimista varten, ellei tämä perustuisi esitutkintaviranomaisen päätökseen, ohjaukseen ja valvontaan. HE s. 127.

Perusteltua eikä mahdollistakaan ole ehdotettua sääntelyä tarkemmin säätää kaikista niistä toimista, joita tietolähde voisi esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa tehdä ottaen huomioon järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden monimuotoiset, erikoiset ja jatkuvasti kehittyvät toimintatavat. Edellä mainitusti ja esityksessä selvästi todetusti suunniteltavan ja ohjattavan osallistuvan tietolähteen toiminnan tulee olla sen verran yksinkertaista ja ennakoitavissa olevaa, että esimerkiksi riski tietolähteen rikosoikeudellisen vastuun toteutumiselle olisi lähes olematon. Edelleenkin on syytä ottaa huomioon se, että lähtökohtana ei olisi tietolähteen osallistuminen rikolliseen toimintaan, vaan ainoastaan mahdollistaa se, että tietolähde voisi osallistua myös sellaiseen toimintaan, joka saattaisi täyttää jonkun rikoksen tunnusmerkistön, kuten aineiden kuljettaminen tai rikoshyödyn vastaanottaminen pankkitilille, sikäli kuin edellä mainitut toimivaltuuden käyttöön liittyvät edellytykset täyttyisivät.

Lisäksi huomioita kiinnitetään esityksen jaksoon 2.3.4.7, jossa käsitellään tarkemmin sääntelytarpeen keskeisiä elementtejä. Jakson s. 60–61 selostetaan tarkemmin niitä toimia, joihin osallistuvan tietolähteen käyttö rajautuisi. Ehdotetun sääntelyn mukaan kyse olisi toiminnasta ja toimista, joiden osalta jo ennakollisesti pystyttäisiin arvioimaan ja minimoimaan kaikki mahdolliset riskitekijät. Osallistuvan tietolähteen kannalta kyse olisi sen verran yksinkertaisesta toiminnasta, että sen toteuttaminen olisi mahdollista suorittaa turvallisesti ja oikeusvarmasti sekä tietolähteen, viranomaisten että muiden asiaan liittyvien henkilöiden kannalta. Esityksen s. 60–61 käydään esimerkein tarkemmin läpi mahdollisia toimivaltuuden käyttötilanteita.

<u>Osallistuvan tietolähteen käyttö: jännitteisyys suhteessa poliisin lainmukaisiin tehtäviin</u>

Esityksen mukaan (ks. tarkemmin jakso 12.4.6) perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Ehdotetun osallistuvan tietolähteen käyttötoimivaltuuden osalta kyse olisi viranomaisen toiminnasta siitä huolimatta, että tietyiltä osin toimia suorittaisi viranomaiseen kuulumaton henkilö. Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on edellytys, jonka mukaan

toimivaltuuden käyttäminen on mahdollista ainoastaan, jos se on mahdollista toteuttaa lain edellyttämällä tavalla (ks. myös edellä tarkemmin). Selvää siten on, että toimivaltuutena osallistuvan tietolähteen käytössä on kyse viranomaistoiminnasta, johon liittyy virkavastuu. Näiltä osin ehdotettu toimivaltuus ei eroa muista pakkokeinolain 10 luvun salaisista pakkokeinoista.

Edelleen edellä viitatussa jaksossa todetusti arvioinnissa on tosin otettava huomioon myös se, että esitutkintaviranomaisen tehtäviin kuuluu myös muun ohella rikosten selvittäminen. Esimerkiksi poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Tämän osalta ei kuitenkaan arvioida olevan erityistä jännitettä ehdotettavan sääntelyn ominaisuuksien osalta (tietolähde voi avustaa rikollisryhmää) suhteessa esitutkintaviranomaisen lähtökohtaiseen virkavastuuseen estää ja selvittää rikoksia.

On syytä ottaa huomioon se, että kuten lähtökohta on muissakin salaisissa pakkokeinoissa, osallistuvan tietolähteen käytön lähtökohtana ja perusteena on selvittää rikoksia. Kyse ei siten ole jännitteisyydestä esitutkintaviranomaisen perustehtävään, vaan kyseisen perustehtävän tekemisestä uudenlaisella tavalla. Esitutkintaviranomaisen puuttumisvelvollisuus, erityisesti sen tilapäinen lykkääminen rikoksen ja sen tekijöiden selvittämiseksi, ei tarkoita ristiriitaa esitutkintaviranomaisen lainmukaisen perustehtävän kanssa, vaan kyse on uudenlaisesta tavasta tehdä sanottu perustehtävä.

Ehdotettava osallistuvan tietolähteen käyttö toimivaltuutena suhteessa velvollisuuteen estää ja selvittää rikoksia ei eroa esimerkiksi peitetoiminnasta, jossa niin ikään kyse on viranomaisen toimivaltuudesta osallistua rikolliseen toimintaan, esimerkiksi avustamalla rikollisryhmää. Samassa yhteydessä on myös huomioitava valvottu läpilasku (PKL 10:41), jossa esitutkintaviranomainen saa olla puuttumatta esineen, aineen tai omaisuuden kuljetukseen tai muuhun toimitukseen tai siirtää tällaista puuttumista, jos tämä on tarpeen tekeillä olevaan rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi taikka tekeillä olevaa rikosta vakavamman rikoksen tai laajemman rikoskokonaisuuden selvittämiseksi. Osallistuvan tietolähteen käytön ei sanotuilta osin katsota olevan ristiriidassa perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kanssa.

<u>Osallistuvan tietolähteen käyttö: oikeusviranomainen päätöksentekijänä</u>

Esityksen jaksossa 2.3.4.5 todetaan, että osallistuvan tietolähteen käytölle säädettävän päätöksentekorakenteen olisi perusteltua tukea käytännön operatiivista toimintaa. Tietolähdetoiminnan kuvattu luonne estää käytännössä monimutkaiset päätöksenteon rakenteet. Tietolähteen käyttöön

(ohjattu tai osallistuva) liittyvät päätökset olisi perusteltua tehdä tietolähteestä vastuussa olevassa organisaatiossa. Tietolähdeorganisaatiolla on lain mukaan vastuu tietolähteen hengestä ja terveydestä, minkä vuoksi myöskään osallistuvan tietolähteen käyttöä koskevaa päätöksentekoa ei olisi perusteltua ulkoistaa kovin kauas tietolähdetoiminnasta tosiasiallisesti vastaavasta tahosta. Osallistuvan tietolähteen käyttöön liittyvä päätöksenteko tulee pystyä siten suorittamaan kokonaisuudessaan sen organisaation sisällä, jossa toiminta aloitetaan.

Lisäksi esityksen jaksossa 5.1.3.1 arvioidaan perusteellisesti vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskien tuomioistuimen tai syyttäjän päätöksentekoa toimivaltuuden käyttämiseksi. Jaksossa todetaan syyttäjän osalta, ettei sitä pidetä tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona ottaen huomioon syyttäjän rooli suomalaisessa esitutkintajärjestelmässä. Ratkaisuna syyttäjän valitseminen olisi myös poikkeuksellista pakkokeinolain laajemman systematiikan suhteen. Suomen järjestelmä ei myöskään tunnista esitutkintavaiheessa syyttäjän kanssa tehtyjä sopimuksia syyttämättä jättämiseksi tulevaisuudessa.

Edelleen jaksossa 5.1.3.1 todetaan tuomioistuimen osalta, ettei tuomioistuinta päätöksentekijänä pidetä tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Ratkaisuna tämä poikkeaisi tietolähteen ohjatusta käytöstä ja olisi epäjohdonmukaista ottaen huomioon sen, että esityksen mukaisesti osallistuvan tietolähteen käytössä olisi kyse toiminnasta, joka tehtäisiin osana tietolähteen ohjattua käyttöä eli kyse toimivaltuutena olisi tietolähteen ohjatun käytön tapauskohtaisesta laajentamisesta. Tuomioistuimen päätöksentekomenettelyn ei myöskään arvioida olevan välttämättä riittävän nopea toimiakseen ongelmitta osallistuvan tietolähteen käyttötilanteissa, vaikka tuomioistuinten päivystysjärjestelmä mahdollistaa myös nopean toiminnan.

Lisäksi muun ohella osallistuvan tietolähteen käytön edellytysten arvioiminen katsotaan myös olevan sellaista, johon ei ole tarpeen liittää mukaan oikeusviranomaisen toimesta tapahtuvaa arviointia. Salaisena pakkokeinona osallistuvan tietolähteen käyttö ei ainakaan välittömästi kohdistuisi muiden henkilöiden perusoikeussuojaan, vaan siinä olisi kyse muutoinkin tapahtuvaan mahdollisesti rikolliseksi katsottavaan toimintaan osallistumisesta toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa. Muun ohella soluttautumiselementin puuttumisen vuoksi osallistuvan tietolähteen käyttö ei pakkokeinona olisi perusoikeuspuuttumisasteen kannalta yhtä kajoava kuin esimerkiksi peitetoiminta. Näin ollen perustelluksi ei myöskään arvioida toimivallan käytön alistamista tuomioistuimen luvan alaiseksi. Lisäksi samoin kuin syyttäjien osalta, Suomen järjestelmä ei tunnista esitutkintavaiheessa pakkokeinojen käyttämiseen liittyvässä kontekstissa tuomioistuimen kanssa tehtyjä sopimuksia tuomitsematta jättämiseksi tulevaisuudessa.

Lisäksi esityksen jaksossa 6.5.6 käsitellään asiaan liittyvää lausuntopalautetta. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus piti tietolähdetoiminnan ja osallistuvan tietolähteen toimivaltuuksien luonne sekä toisaalta tuomioistuinten tehtävä huomioon ottaen periaatteellisesti luontevana ja siten kannatettavana, että tuomioistuin ei ennakolta päättäisi osallistuvan tietolähteen käytöstä. Tältä osin riittävää ja sopivaa on, että tuomioistuimen roolina olisi tarvittaessa jälkikäteen arvioida osallistuvaakin tietolähdetoimintaa joko oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyödyntämiskiellon näkökulmasta taikka esimerkiksi rikosoikeudellista tai vahingonkorvausoikeudellista vastuuta koskevana asiana.

Osallistuvan tietolähteen käyttö: toimivaltuuden ja sitä koskevan sääntelyn eroavaisuus suhteessa peitetoimintaan

Esityksen jaksossa 2.3.4.7 käsitellään tarkemmin sääntelytarpeen keskeisiä elementtejä. Kyseisessä jaksossa todetusti osallistuvan tietolähteen käytön sääntelytarvetta arvioitaessa on otettava huomioon voimassa oleva sääntely tietolähdetoiminnasta ja koskien peitetoimintatoimivaltuutta. Tietolähdetoiminnan osalta yhteys on selvä, varsinkin kun esityksessä perusteltuna pidetään osallistuvan tietolähteen käytön mahdollistamista osana ohjatun tietolähteen käyttöä. Peitetoimintatoimivaltuuden suhteen on puolestaan otettava huomioon sääntelyiden tietynasteinen yhtenäisyys, esimerkiksi rikolliseen toimintaan liittyvä osallistumiselementti. Tarkoituksenmukaisena pidetään soveltuvin osin osallistuvaa tietolähdettä koskevan sääntelysystematiikan vastaavanlaisuutta suhteessa peitetoiminnasta säädettyyn, kuten toimintaan osallistuminen, käyttöä koskeva suunnitelma ja esitys sekä jossain määrin päättäminen, mutta toimivaltuuksien erilaisuuden vuoksi perusteltuna pidetään myös tiettyä eroavaisuutta sääntelyissä.

Peitetoimintatoimivaltuus rakentuu suunnitelmalliseen tiedonhankintaan käyttämällä soluttautumista, mikä on kiellettyä tietolähdetoiminnassa. Soluttautumisessa on kyse pitkäkestoisesta luottamuksen hankkimisesta ja sen rakentamisesta käyttäen vääriä tietoja ja erehdyttämistä. Peitetoiminnassa onkin kyse pakkokeinolain 10 luvun niin sanotusti kovimpaan keinovalikoimaan kuuluvasta erityisestä salaisesta pakkokeinosta. Tätä ilmentää myös se, että 10 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan peitetoiminnan käyttämisen edellytykseksi on asetettu lisäksi, että se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi.

Tietolähdetoiminta, mukaan lukien ehdotettava osallistuvan tietolähteen käyttö, puolestaan eroaa peitetoiminnasta esimerkiksi keinojen luonteen kannalta, eikä tietolähdetoiminnan käyttämistä (ml. ohjattu käyttö) ole sidottu edellä mainittuun välttämättömyysvaatimukseen. Tietolähdetoimintaa, mukaan lukien osallistuvan tietolähteen käyttö, voidaan pitää vaikutuksiltaan kevyempänä keinoja kuin peitetoiminta, koska se ei perustuisi soluttautumiseen vaan tietyn henkilön jo olemassa olevien

sosiaalisten kontaktien ja tiedonsaanti- ja toimintamahdollisuuksien hyödyntämiseen. Jaksossa 2.3.4.7 (s. 60-61) on myös esimerkein osoitettu, että osallistuvan tietolähteen käyttötilanteet olisivat vain pienehköjä osatekoja laajemmassa kokonaisuudessa. Kyse ei siis ole rikoksen selvittämisen kohteena oleviin henkilöihin yhtä puuttuvasta toimenpiteestä kuin peitetoiminnassa. Tästä syystä perusteltuna niin ikään pidetään sitä, että vaikka tietyiltä osin osallistuvan tietolähteen käyttöä koskeva sääntelyn vastaavuus soveltuvin osin peitetoiminnasta säädetyn kanssa on tarkoituksenmukaista, sitä koskisi erilainen ja -tasoinen päätöksentekomenettely ja toimivaltuutena sen käyttöä ei olisi sidottu tiettyyn vakavuuskynnyksen mukaiseen perusterikoslistaukseen (ks. myös jakso 5.1.3.2).

Ampuma-aserikos ylimääräisen tiedon perusterikokseksi [mm. HE s. 153–154]

Eduskunta on vastauksessaan EV 305/2022 vp hallituksen esitykseen pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamiseksi (HE 217/2022 vp) muun ohessa hyväksynyt lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ja arvioi ampuma-aserikoksen lisäämistä rikoksiin, joiden selvittämisessä ylimääräistä tietoa voidaan käyttää ja tuo selvityksen perusteella tarvittavat lainmuutokset eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

Pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n mukaan ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tutkintaa varten lupa tai päätös on annettu. Luvun 56 §:ssä taas säädetään ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin momentissa tarkoitetusta rikoksesta.

Esityksen mukaan käytännössä on usein ilmennyt haasteena esimerkiksi tilanne, jossa törkeää huumausainerikosta koskevassa tilakuuntelussa on tullut tieto siitä, että hotellihuoneessa käsitellään ampuma-asetta tai keskustellaan ampuma-aseen hallussapidosta tai sijainnista. Ampuma-aserikoksesta säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta, eikä ampuma-aserikos ole esimerkiksi teknisen kuuntelun listarikos. Tällaisessa tapauksessa teknisellä kuuntelulla (PKL 10:16) saatua tietoa ei saa käyttää esitutkinnassa näyttönä, eikä tämän tiedon perusteella ole mahdollista avata rikosilmoitusta ampuma-aserikoksesta. Tällöin ei myöskään ole mahdollista tehdä esimerkiksi paikanetsintää hotellihuoneeseen tai tehdä henkilöntarkastusta huoneesta poistuville henkilöille, vaan poliisi joutuu seuraamaan toimintaa sivusta. Huomioiden laittomien ampuma-aseiden vaarallisuus

sekä tahtotila saada laittomat ampuma-aseet pois kaduilta ja rikollisilta, on tilanne tältä osin poliisille hankala. HE s. 69.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn arvioinnissa on syytä ottaa huomioon yhtäältä perustuslaissa turvattu luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja ja toisaalta tämän oikeuden tietynasteista rajoittamista puoltavat vakavien rikosten selvittämisintressiin ja rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen liittyvät hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet (PeVL 32/2013 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt hyväksyttävänä, että ylimääräistä tietoa saadaan käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Valiokunta ei ole katsonut olevan estettä myöskään sille, että säännöksen piiriin otetaan joitakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:ssä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp, s. 6–7 ja LaVM 17/2013, s. 7).

Täydennettäessä ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa perusterikoslistaa uudella perusterikoksella, sanotun rikoksen on rinnastuttava muihin säännöksessä tarkoitettuihin rikoksiin sekä oltava luonteeltaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantava rikos. Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa tarkemmin esitetysti ampuma-aserikoksen arvioidaan luonteeltaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetuksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavaksi rikokseksi.

Huumausainerikosten tavoin ampuma-aserikokset liittyvät monessa tapauksessa vakavampien rikosten tekemiseen tai samaan rikoskokonaisuuteen. Niiden voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin. Tämän ja edellä todetun johdosta perusteltuna pidetään, että ylimääräistä tietoa saisi käyttää myös ampuma-aserikoksen selvittämisessä, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. HE s. 69.