Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2026 vp)

Minulta on pyydetty lausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Saamastani luottamuksesta kiittäen esitän seuraavan lausunnon.

1. Yleisesti

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. Edellä kuvatut osittaismuutokset ovat perustuslakivaliokunnan mukaan omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista. Valiokunta on siten peräänkuuluttanut kattavampaa selvitystä pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä (PeVL 98/2022 vp, s. 2).

Nyt kyseessä olevalla esityksellä jatketaan tavalla edellä mainittua kehitystä. Toisaalta on ymmärrettävää, että pakkokeinotoimivaltuuksien kokonaistarkastelu edellyttää huolellista ja kattavaa arviointityötä, joka puolestaan edellyttää riittävästi aikaa. Esityksen mukaan pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelu tehdään vaiheitetusti, ja nyt käsillä olevassa esityksessä koskien ensimmäistä vaihetta keskitytään pääsääntöisesti hallitusohjelmakirjausten arviointiin. Toisessa vaiheessa on puolestaan tarkoitus laaja-alaisemmin arvioida pakkokeinolain muutostarpeita.

2. Vangitsemisen edellytykset

Vangitsemisen edellytyksistä säädetään pakkokeinolain (806/2011, PKL) 2 luvussa. PKL 2:11.1:n mukaan tuomioistuin saa määrätä rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangittavaksi 5 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin. Vangitsemisen edellytysten osalta viitataan siten luvun 5 §:ssä säädettyihin pidättämisen edellytyksiin. Säännöksiä sovelletaan vangitsemisvaatimuksen ensimmäisen käsittelyn sekä vangitsemisasian uudelleenkäsittelyn yhteydessä.

PKL 2:5.1:n mukaan rikoksesta todennäköisin syin epäilty saadaan pidättää, jos:

> 1) rikoksesta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta;
>
> 2) rikoksesta on säädetty lievempi rangaistus kuin kaksi vuotta vankeutta, mutta siitä säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta ja epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän:

a) lähtee pakoon taikka muuten karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa (*karttamisvaara*);

b) vaikeuttaa asian selvittämistä hävittämällä, turmelemalla, muuttamalla tai kätkemällä todistusaineistoa taikka vaikuttamalla todistajaan, asianomistajaan, asiantuntijaan tai rikoskumppaniinsa (*sotkemisvaara*); taikka

c) jatkaa rikollista toimintaa (*jatkamisvaara*).

Rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangitseminen on siten säädöstekstin sanamuodon mukaan mahdollista niin sanotun ylitörkeän rikoksen osalta yksinomaan epäillyn rikoksen vakavuuden perusteella (1 kohta; rangaistusminimi vähintään kaksi vuotta vankeutta). Lievempien rikosten osalta vangitseminen edellyttää sen sijaan myös jonkin tai joidenkin erityisten edellytysten käsillä oloa, eli tilanteeseen edellytetään liittyvän myös karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaara (2 kohta).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 5 artiklan 1 kappaleen c kohdan mukaan vapaudenriisto on sallittu, kun henkilö pidätetään tai hänen vapautensa riistetään lain nojalla hänen saattamisekseen toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi, milloin on syytä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen. EIS:n 5 artiklaa koskevan tämänhetkisen tulkinnan mukaan rikoksesta epäillyn vangitsemista ei kuitenkaan voida perustaa yksin epäillyn rikoksen vakavuuteen, vaan vangitsemiselle on lisäksi osoitettava olevan olennaiset ja riittävät perusteet jo ensimmäisessä vangitsemiskäsittelyssä (Buzadji v. Moldova 2016, kohta 102). Tällaisina olennaisina ja riittävinä syinä voidaan pitää muun muassa PKL 2:5.1:ssä tarkoitettua karttamis-, sotkemis- ja jatkamisvaaraa (ks. myös esim. Merabishvili v. Georgia 2017, kohta 222).

Vangitsemisen edellytyksiä koskevassa ratkaisussaan KKO 2024:20 (ään.) korkein oikeus on katsonut muuttuneeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tulkintakäytäntöön viitaten, että rikoksesta epäillyn määrääminen pidettäväksi vangittuna pelkästään epäillyn rikoksen vakavuuden perusteella on perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 7 §:n kanssa, kun sitä tulkitaan EIS:n 5 artiklaa koskevan EIT:n ratkaisukäytännön mukaisesti. KKO on toistanut tulkintaansa ratkaisussaan KKO 2025:28 todeten, että vangitsemista ylitörkeissä rikoksissa ei voida perustaa pelkästään rikoksen vakavuuteen, vaan PKL 2:5.1:n 2 kohdan a–c alakohdassa säädetyt vangitsemisen edellytykset tulevat sovellettaviksi myös silloin, kun vangittuna pitämisen perusteena on ylitörkeä rikos (kohta 5).

Myös ylitörkeiden rikosten osalta soveltuvat sinänsä PKL:n yleiset periaatteet, kuten suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaate, sekä kohtuuttoman vangitsemisen kielto soveltuvat vangitsemisvaatimusta tehtäessä sekä vangitsemisesta päätettäessä. Arvioitaessa esimerkiksi vangitsemisen oikeasuhtaisuutta tai kohtuullisuutta voidaan siten huomioida muun ohella myös EIT:n oikeuskäytännöstä ilmenevät seikat.

Vaikka EIT:n ratkaisukäytäntö vangitsemisen edellyttämistä olennaisista ja riittävistä perusteista voidaan jo nykytilassa ottaa käytännössä huomioon PKL 1 luvun yleisiä periaatteita ja kohtuuttoman vangitsemisen kieltoa soveltamalla, esityksessä arvioidaan, että voimassa oleva PKL:n sääntely jättää vangitsemisen edellytysten soveltamiselle jossain määrin epäselvät reunaehdot (s. 13–14). Tarkoituksenmukaisena pidetään siten, että EIT:n ratkaisukäytännöstä kumpuavan erityisten edellytysten käsillä oloa koskevan vaatimuksen tulisi ilmetä suoraan PKL:sta, eikä perustua yksin PKL:ssa säädettyihin yleisiin periaatteisiin. Sääntelyä ei voida pitää pelkästään yleisiin periaatteisiin nojaten myöskään riittävän täsmällisenä, tarkkarajaisena eikä ennakoitavana erityisesti, kun kyse on

yksilön vapautta voimakkaasti rajoittavasta pakkokeinosta. Mielestäni esitys voidaan tältä osin pitää hyvin perusteltuna.

Esityksen mukaan perusteltuna pidetään siten vangitsemisen edellytyksiä koskevan sääntelyn muuttamista siten, että epäillyn rikoksen vakavuudesta riippumatta vangitseminen edellyttäisi aina jonkin erityisen edellytyksen käsillä oloa. Rikoksesta todennäköisin syin epäillyn vangitsemiselle tulisi siten jatkossa olla aina myös muu konkreettinen peruste kuin yksinomaan epäillyn rikoksen vakavuus. Ottaen huomioon, että pidättämisen ja vangitsemisen edellytykset poikkeaisivat jatkossa osin toisistaan, pidättämisen edellytyksiä koskevaan PKL 2:5:ään viittaamisen sijasta vangitsemisen edellytyksistä säädettäisiin kokonaisuuden selkeyttämiseksi jatkossa suoraan vangitsemisen edellytyksiä koskevassa PKL 2:11:ssä. EIT:n oikeuskäytännön valossa voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävänä, että pidättämisen ja vangitsemisen edellytykset poikkeaisivat jatkossa osittain toisistaan ja että pidättäminen olisi myös jatkossa mahdollista yksinomaan rikoksen vakavuuden perusteella, koska EIT:n olennaisia ja riittäviä perusteita koskeva vaatimus koskee nimenomaan epäillyn jatkettua vangitsemista pidättämisen jälkeen (ks. Merabishvili v. Georgia 2017, kohta 222). Lainsoveltamiskäytännössä tämä pidättämisen ja vangitsemisen välisten edellytysten ero tulee kuitenkin jatkossa ottaa tarkoin huomioon.

PKL:n nykyisten vangitsemisen kolmen erityisten edellytysten (eli karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaara) lisäksi EIT on ratkaisukäytännössään pitänyt vangitsemista mahdollisena usean muunkin perusteen nojalla. Olennaisiksi ja riittäviksi perusteiksi EIT on hyväksynyt ainakin yleisen järjestyksen vaarantumisen, tarpeen rikoksesta epäillyn suojelemiseen, rikoksesta epäillyn kuulumisen järjestäytyneeseen rikollisryhmään, tarpeen hankkia todisteita useista eri lähteistä kunkin rikoksesta epäillyn rikosvastuun arvioimiseksi tarvittavien tosiseikkojen ja syyllisyyden asteen selvittämiseksi sekä rikosasian erityisen monimutkaisuuden ja laajuuden (ks. esityksen sivulla 15 viitatut ratkaisut). EIS:n tulkinta kehittyy jatkuvasti EIT:n muuttuvan ratkaisukäytännön kautta, ja myös EIT:n oikeuskäytännössä hyväksyttyjen vangitsemisen erityisten edellytysten ala on siten laaja ja jossakin määrin asteittain kehittyvä. PKL:ssa tällä hetkellä omaksuttu vangitsemisen erityisten edellytysten soveltamisala on kapeampi kuin mitä EIT on ratkaisukäytännössään hyväksynyt.

Kun vangitseminen edellyttäisi jatkossa rikosnimikkeestä riippumatta joko karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaaraa koskevan edellytyksen täyttymistä, voidaan esityksen mukaan kuitenkin 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 (s. 17). Esityksen mukaan viranomaisten tietoon on erityisesti ratkaisun KKO 2024:20 jälkeen myös tullut tilanteita, joissa vakavista rikoksista epäiltyjä on jätetty vangitsematta rikosprosessin aikana ilmeisesti sen takia, että karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaaraa ei ole katsottu olevan käsillä, mikä on johtanut sittemmin esimerkiksi karttamisvaaran konkretisoitumiseen (s. 14–15).

EIT:n olennaisia ja riittäviä perusteita koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen perusteltuna pidetään esityksen mukaan, että PKL 2:11.1:a täydennettäisiin uudella vangitsemisperusteella. Tarkoituksenmukaiseksi uudeksi vangitsemisperusteeksi katsotaan ”olosuhteisiin perustuva epäily henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvan vaaran aiheuttamisesta”. Vangitsemisperuste koskisi ainoastaan ylitörkeitä rikoksia (rangaistusminimi vähintään kaksi vuotta vankeutta).

Lähtökohtaisesti pidän ehdotettua muutosta vangitsemisen edellytyksiin tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Vangitsemisedellytysten sitominen pelkästään karttamis-, sotkemis- tai

jatkamisvaaraan vaikuttaisi ylitörkeiden rikosten osalta ainakin joissain tilanteissa voivan johtaa epätoivottuihin lopputuloksiin. Nähdäkseni ehdotettua uutta vangitsemisedellytystä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvasta vaaran aiheuttamisesta voidaan pitää yhteensopivana EIT:n hyväksymien vangitsemisperusteiden kanssa. Uusi edellytys olisi nähdäkseni tarkkarajaisempi ja täsmällisempi kuin EIT:n hyväksymä ”yleisen järjestyksen vaarantumista” koskeva peruste.

Esityksen perusteluista jää kuitenkin nähdäkseni hieman epäselväksi, miten uusi vangitsemisedellytys suhteutuu olemassa olevaan jatkamisvaaraa koskevaan edellytykseen. Jatkamisvaara liittynee yleensä epäillyn ja vangitsemisen perusteena olevan rikoksen jatkamiseen. Esitöiden mukaan odotettavissa olevan rikollisuuden ei kuitenkaan tarvitse olla samanlajista kuin se, josta epäilty pidätetään (HE 14/1985, s. 49). Näin ollen kysymys ei tarvitse olla nimenomaan vangitsemisvaatimuksen perusteena olevan rikollisuuden jatkamisesta. Esitöiden mukaan kyse voi esimerkiksi olla siitä, että omaisuusrikokseen syyllistyneen uhkailujen perusteella on todennäköistä, että hän suunnittelee väkivaltaista kostoa ilmiantajalle tai todistajalle. Uudesta vangitsemisperusteesta olisi esityksen mukaan puolestaan kyse silloin, kun ”olosuhteiden perusteella olisi syytä epäillä rikoksesta epäillyn aiheuttavan vapaana ollessaan jonkun henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa vaaraa, vaikka tilanteessa ei olisikaan viitteitä taikka konkreettista selvitystä varsinaisesta rikollisen toiminnan jatkamisen vaarasta” (s. 110). Tällaisella vaaralla tarkoitettaneen käytännössä rikoksen tekemiseen liittyvää vaaraa, vaikka kyse ei tarvitse olla nimenomaan epäiltynä olevan rikoksen samantyyppisen rikoksen vaarasta. Tältä osin jatkamisvaara ja uusi vangitsemisperuste olisivat ilmeisesti päällekkäisiä.

Tähän kysymykseen on sinänsä otettu kantaa myös esityksen perusteluissa. Perustelujen mukaan (s. 111) uusi 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.” Jatkamisvaaran ja uuden vangitsemisperusteen välinen ero liittyisi siten perustelujen mukaan keskeisesti epäiltynä olevan henkilön rikoshistoriaan. Jatkamisvaaran osalta on sinänsä selvää, että epäillyn rikoshistoria on keskeinen arviointikriteeri (esityksen s. 110).[1] Nähdäkseni ei kuitenkin voida edellyttää, että jatkamisvaaran perusteena olisi ehdottomasti aina epäillyn aikaisempi rikollisuus, vaan jatkamisvaara voi myös ilmetä epäillyn rikoksen laadusta tai olosuhteista muutoin, jolloin myös jatkamisvaara voi koskea epäiltyjä ensikertalaisia rikoksentekijöitä.[2] Vaikka uusi vangitsemisperuste olisi sovellettavissa myös epäiltyihin ensikertalaisiin rikoksentekijöihin, henkilön aikaisemmat rikokset voisivat puolestaan olla vahva osoitus myös kyseisen perusteen täyttymiselle (ks. esityksen s. 111). Näin ollen jatkamisvaaran ja uuden vangitsemisperusteen välinen ero jää myös tältä osin jonkin verran epäselväksi, ja perusteet vaikuttaisivat käytännössä olevan hyvin pitkälti päällekkäisiä. Epäillyn aikaisempi rikollisuus voi olla osoitus sekä jatkamisvaarasta että muusta vaarasta, eikä kummankaan vaaraedellytyksen tarvitse liittyä nimenomaan vangitsemisvaatimuksen perusteena olevaan samantyyppiseen rikollisuuteen. Sekä jatkamisvaaran että uuden vangitsemisperusteen

[1] Ks. myös Markku Fredman ym., Esitutkinta ja pakkokeinot 2025, s. 761.

[2] Ks. Markku Fredman, Rikosasianajajan käsikirja 2025, s. 635. Fredman ym. 2025, s. 761 mainitsevat esimerkkeinä tietoon tulleet suunnitelmat muista rikoksista sekä rikoksella hankitun omaisuuden kätkeminen myöhempää käyttöä varten.

näyttäisivät myös voivan täyttyä ensikertalaisen rikoksentekijän osalta. Käytännössä sen arvioiminen, missä tilanteissa uusi vangitsemisperuste voisi täyttyä ilman jatkamisvaaran yhtäaikaista täyttymistä, saattaa siten jäädä epäselväksi.

Uuden vangitsemisperusteen osalta hieman epäselväksi jää nähdäkseni myös se, mihin vaaraedellytys olisi kiinnitettävä. Ehdotetun säädöstekstin mukaan edellytyksenä olisi, että ”epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän aiheuttaa vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai vapaudelle.” Tämän sanamuodon mukaan edellytyksenä vaikuttaisi olevan, että vaara on nimenomaan epäillyn henkilön aiheuttama. Toisaalta esityksen perusteluissa puhutaan myös siitä, että rikoksesta epäillyn vangitsematta jättäminen sellaisenaan aiheuttaisi kyseisen kaltaista vaaraa (esim. s. 109–110). Esityksessä annetaan myös esimerkkinä, että ”epäillyn vangitsematta jättämisen epäiltäisiin johtavan rikollisryhmien tai -verkostojen keskinäisiin välienselvityksiin tai kostotoimenpiteisiin, jotka saattaisivat vaarantaa viimekädessä myös sivullisten turvallisuuden” (s. 110). Esimerkkitilanteessa voitaneen väittää, että vaara ei suoraan ole epäillyn henkilön aiheuttama, vaan enemmänkin epäillyn vangitsematta jättämisestä syntyneiden olosuhteiden. Näin ollen voisi nähdäkseni vielä olla syytä selventää, tuleeko vaara olla nimenomaan epäillyn henkilön aiheuttama, vai riittääkö, että vaara syntyisi yleisemmin epäillyn vangitsematta jättämisestä.

Vaikka rikoksen vakavuudella on EIT:n oikeuskäytännön mukaan merkitystä rikoksen yhtenä keskeisenä vangitsemisperusteiden käsillä oloa tukevana seikkana, vangitseminen ei voida perustaa yksinomaan rikoksen vakavuuteen tai odotettavissa olevaan rangaistukseen (Idalov v. Venäjä 2012, kohta 145, Garycki v. Puola 2007, kohta 47, Chraidi v. Saksa 2006, kohta 40, Ilijkov v. Bulgaria, 2001, kohdat 80-81). Huomioon tulee rikokseen vakavuuden lisäksi ottaa myös rikoksen luonne (Hysa v. Albania 2023, kohta 67). Tämä koskisi myös ehdotettua uutta vangitsemisperustetta. Edellytetyn vaaran olemassaolosta ei saisi vetää johtopäätöksiä pelkästään rikoksen vakavuuden perusteella, eikä EIT:n olennaisia ja riittäviä perusteita koskevaa edellytystä saisi pyrkiä kiertämään ylitörkeiden rikosten osalta niin, että vangitsemisesta tulee (tai olisi edelleen) automaatio ylitörkeiden rikosten osalta. Viranomaisten velvollisuutena on esittää vakuuttava selvitys vapaudenriiston perusteesta, ja perusteen ja siihen liittyvien tosiseikkojen on myös käytävä ilmi asiassa annettavasta ratkaisusta (Idalov v. Venäjä 2012, kohdat 140–141, Hysa v. Albania 2023, kohta 63). Perusteet eivät saa olla yleisiä ja abstrakteja, vaan niiden on liityttävä konkreettisesti kysymyksessä olevan asian erityisiin olosuhteisiin (Buzadji v. Moldova 2016, kohta 122). Tämä asettaa siten velvollisuuksia sekä vangitsemisvaatimuksen tekevälle viranomaiselle, että tuomioistuimelle. Viranomaisen tulee pystyä esittämään riittävän vakuuttava selvitys vangitsemisperusteen täyttymisestä, ja tuomioistuimen tulee puolestaan esitetyn selvityksen perusteella kyetä perustelemaan, miksi se katsoo perusteen täyttyneen.

3. Salainen etsintä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi PKL 10 luvussa salaisesta kotietsinnästä, salaisesta erityisestä kotietsinnästä ja salaisesta paikanetsinnästä. Kyse olisi perustavanlaatuisista muutosehdotuksista ja esitutkintaviranomaisten rikostutkintatoimivaltuuksien laajentamisesta. Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti lähes poikkeuksettomana pääsääntönä on toimittamishetkeen sidottu ilmoitusvelvollisuus etsinnän osalta eli nykysääntelyn puitteissa rikostutkinnan kohdehenkilöltä salassa tehtävä koti- tai paikanetsintä ei ole sallittua. Ehdotetut säännökset ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja kotirauhan suojan kannalta sekä Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisen oikeuden nauttia yksityiselämäänsä ja kotiinsa kohdistuvaa kunnioitusta kannalta.

Ehdotettu salaista paikkaan kohdistuvaa etsintää koskeva sääntely vastaisi perusosiltaan ja määritelmiltään soveltuvin osin sitä, mitä PKL 8 luvussa säädetään koti- ja paikanetsinnästä ja erityisestä kotietsinnästä. Eroavaisuudet 8 luvussa säädettyyn liittyisivät pääosin siihen, että esityksessä ehdotetut etsinnät toimitettaisiin kohdehenkilöiltä salassa ja niiden käyttö olisi rajattu rikoksen vakavuuteen tai erikseen säädettyihin perusterikoksiin.

Esityksessä ehdotetaan, että salaista koti- ja paikanetsintää saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Salaisen erityisen kotietsinnän käyttäminen edellyttäisi lisäksi, että se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi. Salaisesta koti- ja paikanetsinnästä päättäisi tuomioistuin salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta. Kiiretilanteissa tulisi kyseeseen tuomioistuimen jälkikäteisvalvonta, mutta koskien vain salaista paikanetsintää.

Salaisen kotietsinnän (ml. salainen erityinen kotietsintä) käyttö olisi sidottu PKL 10:3:n mukaisiin telekuuntelun perusterikoksiin. Salaisen paikanetsinnän käyttö puolestaan olisi sidottu PKL 10:16:n mukaisen teknisen kuuntelun perustekynnykseen ja -rikoksiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että salaisen etsinnän yhteydessä haltuunottaminen ja jäljentäminen olisi mahdollista.

Salaista kotietsintää koskeva ehdotus perustuu erityisesti hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan jälkikäteen ilmoitettavan kotietsinnän säätäminen tulee arvioida (s. 180). Jälkikäteen ilmoitettava kotietsintä tarkoittaa tiedonhankinnan kohteen tietämättä tehtävää etsintää eli salaista paikkaan kohdistuvaa etsintää. Huomioon tulee sinänsä ottaa, että hallitusohjelman kirjaus ei edellytä salaisesta kotietsinnästä säätämistä, vaan ainoastaan säätämisen arvioimista. Eduskunta on myös 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, onko jälkikäteen ilmoitettavan paikkaan kohdistuvan etsinnän kaltaiselle sääntelylle tarvetta erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta ja tuo selvityksen perusteella tarvittavat lainmuutokset eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

PKL 8 tai 10 luvussa ei ole säännöksiä tiedonhankinnan kohteen tietämättä tehtävästä etsinnästä. Läsnäolosta kotietsinnässä säädetään 8 luvun 5 §:ssä, jonka mukaan kotietsinnässä tulee mahdollisuuksien mukaan olla paikalla etsinnän toimittajan nimeämä todistaja. Lisäksi sille, jonka luona kotietsintä toimitetaan, tai hänen poissa ollessaan jollekin paikassa asuvalle, työskentelevälle tai muuten luvallisesti oleskelevalle on varattava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja. Tilaisuutta ei tarvitse varata, jos se viivyttäisi toimitusta merkittävästi. Jollei kukaan mainituista henkilöistä eikä heidän kutsumansa todistaja ole ollut toimituksessa läsnä, kotietsinnästä sekä 6 §:n mukaisesta oikeudesta saada pyynnöstä etsintäpäätöksen jäljennös, 18 §:n mukaisesta oikeudesta saattaa kotietsintä tuomioistuimen tutkittavaksi ja 19 §:n mukaisesta oikeudesta saada pöytäkirjan jäljennös on viipymättä ilmoitettava sille, jonka luona etsintä on toimitettu. Lisäksi luvun 7 §:n mukaan erityistä kotietsintää varten on määrättävä etsintävaltuutettu huolehtimaan siitä, että takavarikko tai asiakirjan jäljentäminen ei kohdistu 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tietoon.

Vaikka PKL 8 tai 10 luvussa ei ole säännöksiä tiedonhankinnan kohteen tietämättä tehtävästä etsinnästä, kotietsintä voidaan toimittaa ilman ennakkoilmoitusta niin, että paikalle saapumisen jälkeen ennen etsinnän aloittamista varataan paikanhaltijalle tilaisuus olla läsnä. Etsinnän

toimittamisesta ei siten tarvitse ennakolta ilmoittaa. Jos henkilö ei ole paikalla tai häntä ei tavoiteta, etsintä saadaan toimittaa jälki-ilmoituksin. Tällaiset tilanteet eivät esityksen mukaan kuitenkaan ole kovin yleisiä, sillä muun ohella läsnäoloon oikeutetulle henkilölle tulee varata paikalle pääsemiseksi jonkin verran aikaa.

Tällöin kyse on sinänsä jälkikäteen ilmoitettavasta etsinnästä, josta etsinnän kohde ei tiedä sen toimittamishetkellä. Kyse ei kuitenkaan ole henkilöltä salassa tehtävästä etsinnästä, josta ilmoitettaisiin jälkikäteen tai ilmoitusta ei tehtäisi ollenkaan, sillä PKL 8:5.2:n mukaan kotietsinnästä on viipymättä ilmoitettava sille, jonka luona etsintä on toimitettu. Ilmoitusta ei siten ole mahdollista lykätä taikka jättää kokonaan tekemättä, kuten on mahdollista tietyin edellytyksin 10 luvussa säädettyjen salaisten pakkokeinojen osalta.

Salaisen etsinnän tarvetta on esityksessä perusteltu erityisesti sillä, että rikostutkinnan liian varhainen paljastuminen saattaa vaarantaa tiedonhankinnan tarkoituksen toteutumisen ja estää rikosvastuun riittävän laajan toteutumisen. Esityksen mukaan 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. Jos rikostutkinta liian varhaisessa vaiheessa paljastuu tiedonhankinnan kohdehenkilölle, tämä voi vaarantaa tiedonhankinnan tarkoituksen toteutumisen ja pahimmillaan estää rikosvastuun toteutumisen ja muiden oikeushyvien suojelemisen (s. 24–25).

Esimerkiksi törkeiden huumausainerikosten osalta salaiselle paikkaan kohdistuvalle etsinnälle olisi esityksen mukaan tarvetta erityisesti suurien rikoskokonaisuuksien selvittämiseksi. Täten myös kotietsinnän toimittaminen salaisena arvioidaan tarpeelliseksi ja usein jopa välttämättömäksi rikoksen selvittämiseksi. Huumausainerikollisuutta harjoittavan rikollisryhmän rikosvastuun toteuttamisen kannalta esityksen mukaan olisi olennaista, että viranomaisten tutkintatoimet eivät paljastuisi verkostolle liian aikaisin ja muun ohella etsinnät ja kiinniotot pystyttäisiin suorittamaan oikea-aikaisesti. Jos tässä ei onnistuta, huumausaineet voivat jäädä kateisiin ja edellä mainitusti rikoksen keskeiset tekijät jäädä selvittämättä (s. 25). Lisäksi etsinnän toimittamisesta voisi olla perusteltua olla ilmoittamatta heti toimittamishetkellä toimenpiteen kohdehenkilölle, koska hänen toimintaansa kohdistuvan tiedonhankinnan jatkaminen voi olla välttämätöntä vielä etsinnän toimittamisen jälkeenkin (s. 26).

Perusteluissa annetaan myös esimerkkinä tilanne, jossa tieto rikosepäilystä tulisi epäillyn tietoon liian varhaisessa vaiheessa, jos asiassa tehtäisiin tavallinen koti- ja mahdollinen laite-etsintä, jolloin asian selvittäminen voisi vaarantua sotkemisvaaran vuoksi. Toisena esimerkkinä mainitaan tilanne, jossa esitutkintaviranomaisen puuttuminen asiaan todennäköisesti paljastaisi myös toisen meneillään olevan salaisen tiedonhankinnan ja pahimmassa tapauksessa saattaisi tietolähteenä toimivan henkilön vaaraan (s. 29).

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 ja todennut valtuuksien muotoilussa huomattavan, etteivät ne saa ulottua laajemmalle kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä (PeVL 5/1999 vp, s. 5).

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva hyväksyttävyysvaatimus tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVM 25/1994, s. 5). Vakavien rikosten selvittäminen on sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste puuttua perusoikeutena turvattuun yksityiselämän ja kotirauhan suojaan.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä rajoituksen välttämättömyysvaatimuksesta seuraa, että esitetyn pakkokeinon tulee olla rikoksen selvittämiseksi käyttökelpoinen, hyödyllinen ja tarpeellinen. Selvää on sinänsä, että laajemmat toimivaltuudet edistäisivät rikosten selvittämistä. Toimivaltuutta ei kuitenkaan tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta (PeVL 36/2002 vp s. 6), vaan perusoikeusrajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos rikosta ei pystytä useinkaan selvittämään ilman pakkokeinon käyttämistä (PeVL 32/2013 vp s. 4).

Suhteellisuusvaatimukseen puolestaan kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994, s. 5)

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi huomioon tulee myös ottaa erityiset rajoituslausekkeet. Tältä osin keskeinen on erityisesti perustuslain 10 §:n 3 momentti, jonka mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Esityksessä esitetyn selvityksen perusteella voidaan nähdäkseni katsoa, että kohdehenkilöltä salassa tehtävä etsintä voi ainakin joissain poikkeuksellisissa tilanteissa olla välttämätön rikoksen selvittämiseksi. Sitä vastoin salaisen erityisen kotietsinnän mahdollistaminen voidaan nähdäkseni pitää sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen, että perustuslain 10.3 §:n erityisen rajoituslausekkeen kannalta ongelmallisena. Erityinen etsintä voi tulla suoritetuksi esimerkiksi virkahenkilön työhuoneessa, lääkärin vastaanottotiloissa, asianajotoimistossa, sanomalehden toimituksessa tai muussa 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 pakkokeinolain 7 luvun 3 §:n nojalla saa kohdistaa takavarikkoa tai asiakirjan jäljentämistä. Perusteluissa ei ole nähdäkseni tuotu esiin yhtäkään tapausta tai esimerkkiä siitä, milloin rikoksen selvittäminen olisi vaarantunut tai olisi voinut vaarantua siitä, että toimenpide ei ole ollut mahdollista suoritta kohteen tietämättä etsinnästä. Perusteluista ei myöskään ilmene, että esimerkiksi rikollisuustilanteessa olisi tapahtunut sellaisia olennaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät myös erityisen salaisen kotietsinnän mahdollistamista.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että välttämättömyysvaatimusta ei ehdoteta salaisen etsinnän yleiseksi edellytykseksi. PKL 10:2:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että salaisen kotietsinnän, salaisen erityisen kotietsinnän ja salaisen paikanetsinnän sekä näihin etsintöihin liittyvän haltuunoton ja jäljentämisen edellytykseksi asetettaisiin erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Sitä vastoin ainoastaan salaisen erityisen kotietsinnän käyttäminen edellyttäisi lisäksi, että se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi.

Erittäin tärkeän merkityksen vaatimus tarkoittaa esitöiden mukaan, että ilman kyseisen pakkokeinon käyttöä rikoksen selvittäminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä. Huomioon voidaan myös esimerkiksi ottaa se, että tutkinnan pitkittymisestä aiheutuu erityistä vaaraa

(HE 222/2010 vp s. 121). Pakkokeinolain esitöiden (HE 222/2010 vp s. 316, myös HE 52/2002 vp asuntokuuntelun osalta) mukaan ”välttämätöntä” tarkoittaisi puolestaan lähtökohtaisesti sitä, että esitutkintaviranomainen voisi saada luvan käyttää kysymyksessä olevaa salaista pakkokeinoa vain, jos viranomainen voi osoittaa, että rikoksen selvittäminen muilla pakkokeinoilla ja esitutkintamenetelmillä, esimerkiksi kotietsinnällä ja takavarikolla taikka televalvonnan tai -kuuntelun avulla ei olisi mahdollista tai ainakin vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttäisi rikoksen selvittämistä kohtuuttomasti. Välttämättömyys voisi kuitenkin perustua kokonaisarvioon siitä, että muut keinot tulisivat olemaan esimerkiksi tuloksettomia tai tiedonhankintaan soveltumattomia ilman, että niiden käyttöä olisi tullut konkreettisesti yrittää.

Esityksen perusteluissa esitetyt esimerkit antavat kuitenkin kuvan siitä, että salaisen etsinnän tarve perustuisi erityisesti välttämättömyysarviointiin. Kysymys ei vaikuttaisi olevan pelkästään siitä, että rikoksen selvittäminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä ilman kyseisen pakkokeinon käyttöä. Päinvastoin esityksen perusluissakin todetaan välttämättömyysmääritelmän mukaisesti, että salainen paikkaan kohdistuva etsintä pakkokeinona olisi rikoksen selvittämiseksi tehokas siltä kannalta, että se mahdollistaisi usein rikoksen selvittämisen silloin, kun se muuten ei olisi joko mahdollista tai rikoksen selvittäminen muilla pakkokeinoilla vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttäisi rikoksen selvittämistä kohtuuttomasti (s. 29 viitaten PeVL 36/2002 vp s. 6 ja PeVL 32/2013 vp s. 4). Näin olleen jää nähdäkseni epäselväksi, miksi välttämättömyysarviointia ehdotetaan asetettavaksi ainoastaan salaisen erityisen kotietsinnän edellytykseksi. Joka tapauksessa erittäin tärkeän merkityksen vaatimuksen ja välttämättömyysvaatimuksen välinen suhde jää perusteluissa esitettyjen esimerkkien perusteella jokseenkin epäselväksi.

Perusteluissa välttämättömyysvaatimuksen asettamatta jättäminen salaisen kotietsinnän ja salaisen paikanetsinnän osalta on perusteltu erityisesti sillä, että kyseiset pakkokeinot eivät ole verrattavissa asuntokuunteluun. PKL 10:2.2:n välttämättömyysvaatimukseen on tällä hetkellä sidottu asuntokuuntelun lisäksi ainoastaan peitetoiminta ja valeosto. Pakkokeinolaissa on siten katsottu nämä kolme salaista pakkokeinoa sellaisiksi keinoiksi, joilla puututaan merkittävimmin kohdehenkilöiden perusoikeuksiin, minkä vuoksi niiden käyttöön on suhtauduttava pidättäytyvästi. Perustelujen mukaan asuntokuuntelussa perusoikeuksiin puuttuminen kohdistuu sekä kotirauhaan että luottamukselliseen viestintään, kun puolestaan salaisella kotietsinnällä puututtaisiin lähtökohtaisesti vain kotirauhan suojaan (s. 32). Toisaalta molemmissa on kyse yksityiselämän suojasta eikä perusoikeuksia lähtökohtaisesti voida asettaa arvojärjestykseen. Tässä yhteydessä kyse on esityksen mukaan kuitenkin siitä, onko puuttumisessa kyse vain yhdestä suojellusta oikeushyvästä vai useammasta. Tosin näiden salaisten pakkokeinojen rinnastettamattomuus tässä suhteessa ei ole niin yksinkertaista, minkä vuoksi perusoikeuspuuttumisen suhteen liikuttaneen lähes samalla tasolla, joskin tapauskohtaisesti. Esityksessä arviointia siitä, ettei kyse ole perusoikeuspuuttumiseltaan täysin rinnastettavista salaisista pakkokeinoista, pidetään kuitenkin perusteltuna.

Esityksessä arvioidaan siten, että välttämättömyysvaatimukseen sidotulla asuntokuuntelulla puututaan lähtökohtaisesti tuntuvammin perusoikeuksiin kuin salaisella etsinnällä. Esimerkiksi salainen kotietsintä ei esityksen mukaan kohdistuisi kotirauhan suojaamassa paikassa käytäviin luottamuksellisiin keskusteluihin eikä siihen mitä paikassa tapahtuu tai tehdään.

Ottaen huomioon, että salaista kotietsintää saataisiin toimittaa muun muassa asiakirjan tai tiedon löytämiseksi, myös salaisella kotietsinnällä saatetaan nähdäkseni puutua kotirauhan ja yksityiselämän lisäksi myös luottamukselliseen viestintään. Kysymys voinee olla esimerkiksi epäillyn ja muiden

henkilöiden välisistä yksityisistä kirjeistä tai muusta luottamuksellisesta viestinnästä. Asuntokuuntelussa on lisäksi kyse vain kuuntelusta, eli sinänsä rajatummasta puuttumisesta kotirauhan piiriin, kuin lyhytkestoisessakin salaisessa kotietsinnässä, jossa kotirauhan piiriin puututtaisiin kokonaisvaltaisemmin ja tuntuvammin. Lisäksi salaisella etsinnällä saatetaan puuttua myös muiden, kuin epäillyn henkilön yksityisyyden ja kotirauhan suojaan, esimerkiksi asunnossa asuvien perheenjäsenten (vrt. asuntokuuntelun osalta HE 309/1993 vp, s. 53 ja PeVL 36/2002 vp, s. 6). Myös tältä osin salainen kotietsintä eroaisi PKL 8 luvun kotietsinnästä, jossa myös ulkopuoliset henkilöt pystyvät paremmin valvomaan oikeuksiensa toteutumista. Perusoikeuksiin puuttumisen kannalta salaista etsintää ja asuntokuuntelua voidaan siten nähdäkseni pitää pitkälti toisiinsa rinnastettavissa.

Edellä esitetyn perusoikeusharkinnan perusteella voidaan nähdäkseni myös pitää jokseenkin ristiriitaisena, että salainen erityinen kotietsintä olisi, salaisesta kotietsinnästä poiketen, sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Tätä on lähinnä perusteltu salaisen erityisen kotietsinnän luonteen erityisyydellä (s. 33). Perusoikeuksiin puuttumisen kannalta salainen erityinen kotietsintä ei sitä vastoin eroaisi salaisesta kotietsinnästä, ts. sillä ei puututtaisi perusoikeuksiin sen enempää, kuin salaisella kotietsinnällä. Erona on lähinnä se, että salaista erityistä kotietsintää varten on määrättävä etsintävaltuutettu huolehtimaan siitä, että haltuunotto tai asiakirjan jäljentäminen ei kohdistu PKL 26 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun perusoikeusherkkään tietoon. Huomioon voidaan myös ottaa, että PKL 8 luvussa yleinen ja erityinen kotietsintä eivät yleisten edellytystensä suhteen eroa toisistaan, toisin kuin nyt ehdotetaan salaisen kotietsinnän ja salaisen erityisen kotietsinnän osalta. Edellä esitetyn perusteella pitäisin salaisen etsinnän sitomista yleiseen välttämättömyysarviointiin perusteltuna.

Esityksen perusteluissa katsotaan, että perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin erityisistä lakivarauksista ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraavasta välttämättömyysedellytyksestä ei suoraan voida katsoa seuraavan, että myös tavallisen lain tasolla pakkokeinolaissa toimivaltuuksien käyttämiselle tulisi poikkeuksetta asettaa edellytykseksi keinon käytön välttämättömyys rikoksen selvittämiseksi (s. 102). Tästä olen sinänsä samaa mieltä, koska muuten jokaisen toimivaltauuden käyttämisen edellytykseksi tulisi asettaa tapauskohtaisen välttämättömyysarvioinnin. Toisaalta perusoikeusrajoitusten välttämättömyysvaatimuksesta voitaneen myös katsoa seuraavaan edellytyksiä sille, millä edellytyksin toimivaltuus on tapauskohtaisesti mahdollista käyttää. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi perustuslain 10 §:n 4 momentin osalta katsonut välttämättömyyskriteerin tarkoittavan, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Salaisen etsinnän sijasta tiedonhankinta lienee kuitenkin usein mahdollista suorittaa nimenomaan vähemmän puuttuvien keinoin, kuten tavallisella PKL 8 luvun mukaisella etsinnällä. Kysymys ei siis ole siitä, että tiedonhankinta ei ylipäänsä tai yleisesti olisi mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin. Myös tämän perusteella pitäisin salaisen etsinnän sitomista yleiseen välttämättömyysarviointiin perusteltuna.

Kiinnitän myös huomiota esityksessä ehdotettuun PKL 10:26a-b:n sääntelyyn siitä, että paikassa, joka ei ole rikoksesta epäillyn hallinnassa, etsintä saataisiin toimittaa vain, jos rikos on tehty siellä tai jos muuten voidaan erittäin pätevin perustein olettaa, että etsinnässä löytyy edellä tarkoitettu esine, omaisuus, asiakirja, tieto tai seikka. Perusteluista jää nähdäkseni epäselväksi, mitä tarkoitetaan paikalla, jossa ”rikos on tehty”. Viitataanko tällä aikaisemmin tehtyyn, lainvoimaisesti tuomittuun, rikokseen, vai tiedonhankinnan kohteena olevaan epäiltyyn rikokseen? Mikäli tarkoitus on viitata jälkimmäiseen vaihtoehtoon, muotoilua voidaan pitää ongelmallisena syyttömyysolettaman kannalta,

koska kysymys on vasta rikosepäillystä. Parempi olisi tällöin puhua paikasta, jossa epäilty rikos on tehty.

4. Osallistuva tietolähde

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi PKL 10 luvussa osallistuvan tietolähteen käytöstä. Kyse olisi perustavanlaatuisista muutosehdotuksesta ja esitutkintaviranomaisten rikostutkintatoimivaltuuksien laajentamisesta. Voimassa oleva sääntely ei mahdollista osallistuvan tietolähteen käyttöä.

Ehdotetut säännökset ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja kotirauhan suojan kannalta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisen oikeuden nauttia yksityiselämäänsä ja kotiinsa kohdistuvaa kunnioitusta kannalta. Kotirauhan suojaan liittyy perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Kyse olisi sinänsä jo pakkokeinolain perusteella jo käytössä olevan ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn ohjatun tietolähteen käytön tapauskohtaisesta laajentamismahdollisuudesta (PeVL 66/2010 vp). Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys olisi kuitenkin merkittävästä erosta ohjattuun tietolähdetoimintaan, koska muutos mahdollistaisi tietyssä määrin tietolähteen osallistumista rikolliseen toimintaan.

Ehdotuksen mukaan osana PKL 10:39.2:ssa tarkoitettua tietolähteen ohjattua käyttöä esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa tietolähde saisi osallistua rikolliseen toimintaan esimerkiksi hankkimalla toimitiloja, kuljettamalla henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitaa taloudellisia asioita taikka avustaa muilla näihin rinnastettavilla tavoilla rikollisryhmää, rikollisjoukkoa, rikollisverkostoa tai muuta näihin verrattavissa olevaa rikosten toteuttamiseksi muodostettua henkilöiden yhteenliittymää. Osallistuvan tietolähteen toimenpiteet saattaisivat tällöin täyttää esimerkiksi huumausainerikoksen tai rahanpesun tunnusmerkistön. Kysymys saattaisi myös olla avunantona normaalisti rangaistavasta teosta. Lisäksi osallistuvan tietolähteen käyttö olisi sallittua vain, jos erittäin pätevin perustein voidaan olettaa, että toimenpide tehdään ilman tietolähteen myötävaikutusta, 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.

Tietolähdetoiminnassa saattaa esityksen mukaan nykytilassa ilmetä tilanteita, joissa tietolähteen paljastumisen estämiseksi, tiedonhankinnan turvaamiseksi ja tietolähteen turvallisuuden varmistamiseksi tietolähteen tulisi voida avustaa rikolliseen toimintaan liittyvissä toimissa. Tällaista rikolliseen toimintaan oikeuttavaa toimivaltaa ei tällä hetkellä ole, ja tällaisten säännösten puuttumisen katsotaan tuottavan tietolähteille merkittäviä turvallisuusongelmia, kun tietolähteet välttävät toiminnassaan vähäiseksikin arvioitavaa rikolliseen toimintaan osallistumista (s. 145).

Osallistuvan tietolähteen käytöllä tarkoitettaisiin ennen toimenpiteisiin ryhtymistä tehtyyn asianmukaiseen suunnitelmaan ja päätökseen perustuvaa salaista pakkokeinoa, jossa tietolähde esitutkintaviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa suorittaisi tarkoin määriteltyjä toimenpiteitä, jotka voivat täyttää rikoksen tunnusmerkistön, tai mahdollistaa tiettyyn pisteeseen viranomaista toimivaltuuden käytön toteuttamiseksi (s. 59).

Vaikka ehdotetussa tiedonhankinnassa hyödynnettäisiin osallistuvaa tietolähdettä, kyse olisi esityksen mukaan esitutkintaviranomaisen käyttämästä toimivaltuudesta, ja kansalaisten

oikeusasemaan kajoava julkisen vallan käyttö toteutettaisiin yksinomaan viranomaisen toimesta sekä päätöksellä (s. 59). Kyse ei siis olisi tietolähteen omasta, itsenäiseen harkintavaltaan perustuvasta toiminnasta, vaan toiminta olisi viranomaisen toimesta tarkoin suunniteltua, ohjattua ja valvottua. Vastaavasti tietolähteen toiminta olisi siten osa viranomaisen toimintaa, minkä vuoksi tietolähteen toiminnan rikosoikeudellisen ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana olisi se, että säädetään uudesta esitutkintaviranomaisen toimivaltuudesta. Sääntelyssä olisi siten kyse oikeudesta hyödyntää tietolähdettä esitutkintaviranomaisen toimivaltuutena.

Esityksen mukaan osallistuvan tietolähteen käyttö ei sitä vastoin edellyttäisi yksityiselämän suojan kannalta merkityksellistä soluttautumista, vaan kyse olisi tapauskohtaisesta mahdollisuudesta laajentaa ohjatun tietolähteen käyttö tiettyihin toimintoihin, jotka voitaisiin katsoa rikolliseen toimintaan osallistumiseksi (s. 146). Tietolähdetoiminnassa ei myöskään soluttautumista tarvita, koska kyse on tietolähteen jo olemassa olevien sosiaalisten piirien ja tietojen hyödyntämisestä (s. 51). Tietolähde voisi osana osallistuvan tietolähteen käyttöä esitutkintaviranomaisen ohjauksessa laajentaa sosiaalista piiriään tiedonhankintatarkoituksessa, mikäli laajentaminen ei edellä mainitusti kuitenkaan tarkoittaisi luottamuksellisten suhteiden rakentamista soluttautumistarkoituksessa (s. 59).

Esityksen mukaan osallistuvan tietolähteen käyttö ei siten olisi verrattavissa peitetoimintaan eikä PKL 10:28:n rikoksentekokielto myöskään soveltuisi osallistuvan tietolähteen käyttöön. Tämän säännöksen mukaan peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Peitetoimintaa suorittava poliisimies saa kuitenkin tehdä järjestysrikkomuksen tai muun siihen rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, tai liikennerikkomuksen, jos teko on välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Osallistuvan tietolähteen valtuudet suorittaa rikollisia tekoja olisivat siten laajemmat, kuin PKL 10:28:ssä annetut valtuudet peitetoiminta suorittavalle poliisille. PKL 10:28:n välttämättömyysvaatimus lisättiin säännökseen perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta (PeVL 66/2010 vp). Lisäys perusteltiin hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta, jonka voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että julkiselle 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). Peitetoiminnan käytön yleisenä edellytyksenä on myös, että se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi (PKL 10:2.2).

Sallittujen toimenpiteiden osalta osallistuvan tietolähteen käyttö olisi esityksen mukaan enemmänkin verrattavissa PKL 10:29:ssä säänneltyyn järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistumista koskevaan toimivaltuuteen. Säännöksen mukaan peitetoimintaa suorittava poliisimies saa osallistuessaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan hankkia toimitiloja tai kulku- tai muita sellaisia välineitä, kuljettaa henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitaa taloudellisia asioita taikka avustaa rikollisryhmää muilla näihin rinnastettavilla tavoilla.

Toisin kuin peitetoiminnan osalta, osallistuvan tietolähteen yleiseksi edellytykseksi ei ehdoteta välttämättömyysvaatimusta, vaan riittävää olisi, että sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Osallistuvan tietolähteen osalta ei myöskään edellytettäisi PKL 10:28:n tavoin, että rikoksen tekeminen olisi välttämätön toiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Tarve sallia tietolähteen osallistumista rikolliseen toimintaan on kuitenkin perusteltu erityisesti tietolähteen paljastumisen estämiseen ja tiedonhankinnan turvaamiseen liittyvillä argumenteilla.

Peitetoimintaa suorittavan poliisin ja osallistuvan tietolähteen rikosoikeudellinen vastuuvapaus on myös perusteltu osittain eri tavoilla. Osallistuvan tietolähteen osalta esityksessä todetaan, että rikolliseen toimintaan osallistumisessa olisi lähtökohtaisesti kyse oikeuttamisperusteesta, jonka myötä osallistuva tietolähde ei syyllistyisi rangaistavaan tekoon (s. 106). PKL 10:29.1:n osalta on sitä vastoin katsottu, että peitepoliisi olisi säännöksen mukaan rangaistusvastuusta vapaa, jos hän on toiminut momentin asettamissa rajoissa, vaikka jokin osa hänen menettelystään olisikin täyttänyt rikoksen tunnusmerkit. Toisin kuin poliisin voimakeinojen käytön osalta, kysymys on pikemmin siitä, että peitepoliisi voi joutua tilanteeseen, jossa hänen on vaikea olla menettelemättä tavalla, joka on ainakin jälkikäteen tarkasteltuna rangaistavaa. Tällaisen teon rankaisemattomuutta on perusteltua arvioida anteeksiannettavuuden näkökulmasta. Tämä ratkaisu korostaa sitä, että poliisille ei tällaisessa tilanteessa, jossa poliisi ei toimi avoimesti toimivaltuuksiaan käyttäen, haluta antaa edes muodollisesti rikoksenteko-oikeutta (HE 222/2010 vp, s. 340). Kysymys olisi siis lähinnä siitä, että tekoa voidaan pitää anteeksiannettavana sen perusteella, että peitetoimintaa suorittavalta poliisilta ei voida edellyttää muunlaista menettelyä.

Vaikka osallistuvassa tietolähteen käytössä rikollisen teon tekisi muodollisesti esitutkintaviranomaisen ulkopuolinen henkilö tietolähteen ominaisuudessa, faktisesti kysymys olisi nähdäkseni nimenomaan rikoksenteko-oikeuden antamisesta esitutkintaviranomaiselle. Kuten esityksessä todetaan, kyse ei olisi tietolähteen omasta, itsenäiseen harkintavaltaan perustuvasta toiminnasta, vaan toiminta olisi viranomaisen toimesta tarkoin suunniteltua, ohjattua ja valvottua, ja tietolähteen toiminta olisi siten osa viranomaisen toimintaa. Tavallaan kysymys olisi välilliseen tekemiseen rinnastuvasta konstruktiosta, jossa esitutkintaviranomainen käyttäisi tietolähdettä ”välikätenä” tavalla, joka saattaa täyttää rangaistavan teon tunnusmerkistön. Kysymys olisi siten nimenomaan julkiselle viranomaiselle annettavasta uudenlaista toimivallasta suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä.

Osallistuvan tietolähteen käyttöön liittyisi myös ilmeisiä riskejä. Peitetoimintaan koulutetun poliisin edellytykset arvioida velvollisuuksiaan ja vastuutaan varsinkin muuttuvissa olosuhteissa ovat yleensä merkittävästi paremmat kuin tietolähteellä. Peitetoimintaa koskevat pakkokeinolain 10 luvun 28 ja 29 § eivät sen vuoksi sovi vertailukohdaksi tilanteelle, jossa tietolähde viranomaisen ohjauksessa osallistuisi rikokseen. Esitutkintaviranmaisen tietolähteenä toimivat usein jollain tapaa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, jotka eivät välttämättä kykene arvioimaan tilannetta samalla tavalla, kuin toimintaan koulutettu poliisi. Väistämätöntä on siten, että osallistuvan tietolähteen käyttö ei aina toteudu kaikilta osin ennalta suunnitellusti. Riskinä on tällöin myös, että esitutkintaviranomainen saattaa tietolähteen kautta syyllistyä EIT:n oikeuskäytännössä kiellettyyn rikosprovokaatioon, joka ei koske pelkästään esitutkintaviranomaisia, vaan myös viranomaisten toimesta toimivia yksityishenkilöitä (esim. Ramanauskas v. Liettua 2008).

Edellä esitetyn perusteella voidaan nähdäkseni pitää kyseenalaisena, että osallistuvan tietolähteen käytölle ei asetettaisi minkäänlaista yleistä tai erityistä välttämättömyysvaatimusta, vaan että osallistuvan tietolähteen käyttö olisi sidottu vain erittäin tärkeään merkitykseen rikoksen selvittämiselle. Ylipäänsä pidän osallistuvan tietolähteen käytön perustelemista yksinomaan rikoksen selvittämistavoitteella ongelmallisena. Osallistuvan tietolähteen käytön sallimista voidaan nähdäkseni perustella ensisijaisesti tietolähteen turvallisuuden varmistamisella, jolloin tietolähteen osallistuminen rikolliseen toimintaan saattaa tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa olla välttämätöntä tietolähteen paljastumisen estämiseksi. Nähdäkseni olisi siten perusteltua, että osallistuvan tietolähteen avustamista koskevan toimenpiteen edellytykseksi asetetaan PKL 10:28:ää vastaavalla

tavalla, että teko on välttämätön tietolähdetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi ja tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

5. Ampuma-aserikos ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaksi perusterikokseksi

Esityksessä ehdotetaan täydennettävän ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin perusterikosluetteloa ampuma-aserikoksella, jonka enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

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).

Huomioon tulee myös ottaa perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetty erityinen rajoituslauseke. Täydennettäessä 2 momenttia uudella perusterikoksella, sanotun rikoksen on siten rinnastuttava muihin säännöksessä tarkoitettuihin rikoksiin sekä oltava luonteeltaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantava rikos.

Lakivaliokunta on aikaisemmin katsonut rikoslain (39/1889, RL) 41 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetyn ampuma-aserikoksen pitävän sisällään varsin monenlaisia tekomuotoja siten, että kysymyksessä voi olla esimerkiksi ampuma-aselaissa säädetyn pakkausmerkinnän tekemistä koskevan velvollisuuden laiminlyöminen. Lausunnon mukaan ampuma-aserikos ei siksi vakavuudeltaan vaikuttaisi ainakaan kaikilta osin rinnastuvan muihin momentissa tarkoitettuihin rikoksiin (LaVM 30/2022 vp, s. 17).

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely pakkokeinolaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta on tarkastellut sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Valiokunta on todennut olevan selvää, että kaikki sinänsä laillisella salaisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen. Luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta. Viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä (PeVL 98/2022 vp kohdat 16–20 ja siinä viitatut lausunnot).

Toisaalta perustuslakivaliokunta ei ole katsonut kuitenkaan olevan estettä 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 98/2022 vp, kohta 18 ja siinä viitatut lausunnot).

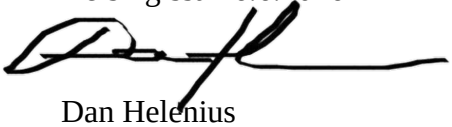
Ampuma-aserikokset ovat laadultaan vaihtelevia. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin pitänyt ongelmattomana sääntelyä, joka olisi merkinnyt ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista sellaisten rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 98/2022 vp, kohta 20, ja PeVL 32/2013 vp, s. 7). Toisaalta, kuten esityksessä on todettu, lakivaliokunta on todennut jo voimassa olevan perusterikoslistan sisältävän rikosnimikkeitä, joiden sisällä voi olla varsin monentasoisia tekoja ja myös paljon käytännössä sakolla rangaistavia tekomuotoja (LaVM 30/2022 vp, s. 14).

Vaikka ampuma-aserikos kattaa yhä monentasoisia tekoja, katsotaan sen esityksessä vastaavan tältä osin esimerkiksi huumausainerikosta, jonka tunnusmerkistön alaisten tekojen kirjo on melko laaja ja joissain tapauksissa kyse voi olla esimerkiksi melko pienimuotoisesta huumausaineen kasvattamisesta. Lakivaliokunta on myös muutoin todennut jo voimassa olevan perusterikoslistan sisältävän rikosnimikkeitä, joiden sisällä voi olla varsin monentasoisia tekoja ja myös paljon käytännössä sakolla rangaistavia tekomuotoja (LaVM 30/2022 vp. s. 14).

Perustuslakivaliokunta on sinänsä katsonut huumausainerikosten kuuluvan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin (HE 309/1993 vp s. 54, PeVL 2/1996 vp s. 2, PeVL 32/2013 vp s. 3, PeVL 33/2013 vp s. 3). Lakivaliokunnan on arvioinut, että ylimääräisen tiedon käyttämisen kannalta olennainen huumausainerikos toteutuu usein laajemman levitysketjun osana. Kysymys voi olla järjestäytyneen tai muuten ammattimaisen rikollisuuden toiminnasta. Näissä tapauksissa ylimääräistä tietoa voi tyypillisesti olla käytettävissä ja tällaisen tiedon käytöllä voidaan arvioida olevan merkitystä kokonaisuuden selvittämisen kannalta. Lakivaliokunta on siten katsonut, että huumausainerikoksen sisällyttäminen ylimääräisen tiedon käyttämisen mahdollistavaan pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin listaan on hyväksyttävissä (LaVM 30/2022 vp, s. 15).

Toisin kuin huumausaineet, jotka ovat lähtökohtaisesti aina kiellettyjä ja liittyvät usein laajempaan levitysketjuun, ampuma-aseet eivät kuitenkaan itsessään ole kiellettyjä eivätkä kaikki RL 41:1:ssä säännellyt tekomuodot suinkaan liity luvattomiin ampuma-aseisiin tai laajempaan ampuma-aserikollisuuteen. Ampuma-aserikokseen voi syyllistyä esimerkiksi korjaamalla sinänsä täysin luvallisen ampuma-aseen ilman ampuma-aselaissa edellytettyä lupaa (RL 41:1.1:n 2 kohta) tai laiminlyömällä tehdä ampuma-aseisiin sekä eräisiin ampuma-aseen osiin ampuma-aselaissa määriteltyjä merkintöjä asealan elinkeinonluvan harjoittajana (RL 41:1.1:n 5 kohta). Vaikka kysymys on tällöinkin moitittavasta toiminnasta, kyse ei kuitenkaan voitane katsoa olevan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista teoista. Ampuma-aserikosta koskevaa rangaistussäännöstä ei siten kokonaisuudessaan voida mielestäni katsoa olevan rinnastettavissa huumausrikokseen rikokseen luonteen kannalta. Näin ollen katsoisin perustelluksi, että ampuma-aserikosta ei ainakaan kokonaisuudessaan sisällytetä ylimääräisen tiedon käyttämisen mahdollistavaan pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin listaan

Helsingissä 16.6.2026



Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori