

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Katja Repo, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Juha Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- käräjätuomari Johanna Nevalainen, Helsingin käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Heidi Savurinne, Syyttäjälaitos
- poliisitarkastaja Kari Siivo, Poliisihallitus
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi
- rikostarkastaja Kimmo Sainio, Helsingin poliisilaitos
- apulaispoliisipäällikkö Seppo Kujala, Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- ylikomisario Kimmo Hyvärinen, Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- asianajaja Jussi Sarvikivi, Suomen Asianajajaliitto
- professori Sakari Melander
- professori Matti Tolvanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Rikosseuraamuslaitos
- Rajavartiolaitos
- suojelupoliisi
- Tulli
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Rikosuhripäivystys

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2022 vp

- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pakkokeinolakia (806/2011) ja esitutkintalakia (805/2011) sekä 11:tä muuta niihin liittyvää lakia. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään selventämään käytännössä epäselviksi tai tulkinnanvaraisiksi osoittautuneita säännöksiä. Tarkoituksena on myös tehostaa pakkokeinoasioiden käsittelyä vaarantamatta käsittelyn kannalta olennaisia perusoikeusintressejä. Lisäksi ehdotetaan tehtäviksi useita pakkokeinon kohteena olevan henkilön perusoikeussuojaa vahvistavia muutoksia, jotka perustuvat erityisesti laillisuusvalvonta- ja oikeuskäytännössä esiin nousseisiin seikkoihin.

Hallintovaliokunnan käsittelyssä on parhaillaan myös hallituksen esitys poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp). Käsiteltävänä oleva pakkokeinolakia koskeva hallituksen esitys ja mainittu poliisilain muuttamista koskeva hallituksen esitys ovat myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Pakkokeinolaki, esitutkintalaki ja poliisilaki (872/2011) ovat tulleet voimaan samaan aikaan vuoden 2014 alusta. Mainittujen lakien kokonaisuudistus on valmisteltu esitutkinta- ja pakkokeinokomiteassa (komiteanmietintö 2009:2, HE 222/2010 vp ja HE 224/2010 vp). Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys pohjautuu pakkokeinolain muutostarpeita tarkastelleen laajapohjaisen työryhmän (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:1) ja rikosprosessin tehostamista arvioineen työryhmän (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:14) yksimielisiin mietintöihin.

Hallintovaliokunta toteaa, että pakkokeinolain 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskevia säännöksiä voidaan käyttää rikosten selvittämiseen ja poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämiseen olennaisesti samojen edellytysten perusteella. Valiokunta pitääkin perusteltuna sitä jo aiemmassa lainvalmistelukäytännössä omaksuttua lähtökohtaa, että pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä uudistetaan yhdenmukaisesti ja että sääntely on tältä osin mahdollisimman samansisältöistä.

Salaisia pakkokeinoja koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi esimerkiksi niin, että telekuuntelua saa käyttää nykyistä useamman rikoksen selvittämisessä, kun törkeä pahoinpitely, törkeä tietoliikenteen häirintä, törkeä tietojärjestelmän häirintä ja törkeä ampuma-aserikos lisätään telekuuntelun käyttöedellytyksiä koskeviksi perusterikoksiksi. Lupaa telekuuntelulle ei enää lähtökohtaisesti rajoiteta vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin. Saadun selvityksen mukaan tietoverkoissa tapahtuvalla rikollisuudella on usein vahva kytkös järjestäytyneeseen ja kansainväliseen rikollisuuteen. Laittomien ampumaaseiden määrä on puolestaan lisääntynyt Suomessa merkittävästi. Valiokunta pitää perusteltuna, että ylimääräistä tietoa voidaan ehdotuksen mukaan käyttää nykyistä useamman rikoksen selvittämisessä (esim. huumausainerikos). Nykyisen sääntelyn perusteella törkeän huumausainerikoksen johdosta tehdyssä telekuuntelussa kertyneen ylimääräisen tiedon käyttäminen huumausaine-

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2022 vp

rikoksen selvittämiseksi ei ole mahdollista. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että huumausainerikokset liittyvät usein vakavampien rikosten tekemiseen tai niiden kanssa samaan rikoskokonaisuuteen.

Valiokunta pitää etenkin pakkokeinosäännöksiä selkeyttäviä ja prosessia tehostavia muutoksia kannatettavina tässä lausunnossa esitetyin huomioin. Hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp) pitänyt välttämättömänä, että vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan panostetaan nykyistä voimakkaammin. Järjestäytyneen rikollisuuden arvioidaan Suomessakin edelleen kasvavan, kansainvälistyvän ja kove-nevan, mikä vastaa kehityskulkua muissa EU-maissa. Valiokunta painottaa tätä näkökulmaa myös pakkokeinolainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa.

Pidättämistä koskevan päätöksen perustelut

Pidätetylle on pakkokeinolain 2 luvun 10 §:n mukaan ilmoitettava pidättämisen syy viipymättä, kun päätös pidättämisestä on tehty tai hänet on otettu pidättämismääräyksen perusteella kiinni. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan pidättämisestä on tehtävä kirjallinen päätös, jossa lyhyesti mainitaan tiedot rikoksesta, josta pidätettyä epäillään, ja pidättämisen peruste. Pidättämistä koskevasta päätöksestä on ehdotetun säännöksen mukaan ilman aiheetonta viivytystä toimitettava jäljennös pidätetylle.

Hallintovaliokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että päätökseen sisältyvät tiedot tulisi perustelujen mukaan lähtökohtaisesti kirjata vastaavassa laajuudessa kuin pakkokeinolain 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettua vangitsemista koskevassa päätöksessä. Valiokunta pitää ehdotettua säännöstä pidätetyn oikeusturvan kannalta perusteltuna, mutta toteaa, ettei pidättämistä koskevalta päätökseltä voida käytännössä edellyttää vastaavaa yksityiskohtaisuutta kuin vangitsemisvaatimukselta eivätkä sen perustelut voi olla yhtä laajat. Pidättämistä koskeva päätös tehdään usein melko aikaisessa vaiheessa esitutkintaa, mikä jo käytännössä rajoittaa päätökseen kirjattavien seikkojen laajuutta. Liian yksityiskohtaisten tietojen kirjaaminen pidättämispäätökseen voi haitata alkuvaiheessa olevaa esitutkintaa ja näin ollen rikoksen selvittämistä. Hallintovaliokunta esittää lakivaliokunnan harkittavaksi, tulisiko pykälä edellä mainituista syistä säilyttää nykyisellään.

Yhteydenpidon rajoittaminen ja valvonta

Kiinni otetun, pidätetyn ja tutkintavangin yhteydenpitoa muuhun henkilöön voidaan voimassa olevan pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan ollessa kesken rajoittaa, jos on syytä epäillä, että yhteydenpito vaarantaa kiinniottamisen, pidättämisen tai tutkintavankeuden tarkoituksen. Yhteydenpitoa voidaan rajoittaa myös syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin ollessa kesken, jos on perusteltua syytä epäillä, että yhteydenpito vakavasti vaarantaa tutkintavankeuden tarkoituksen. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että edellä sanottu yhteydenpidon rajoitus voi kohdistua vain tiettyyn muuhun henkilöön.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että yhteydenpitoa voidaan jatkossakin nykyiseen tapaan rajoittaa myös nimeämättä henkilöitä, joihin yhteydenpitoa rajoitetaan. Yhteydenpitorajoitukset nimeämättömiin henkilöjoukkoihin ovat tärkeitä erityisesti laajojen ja pitkäkestoisten järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien vakavien rikosten, kuten törkeiden huumausainerikos-

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2022 vp

ten, esitutkinnessa. Tällaisten rikosten esitutkinna aikana voi valiokunnan saaman selvityksen mukaan olla käytännössä mahdotonta nimetä kattavasti kaikkia niitä henkilöitä, joita koskien yhteydenpitorajoitus tulisi määrätä. Esimerkiksi kanssaepäiltyjen henkilöllisyys ja asema esitutkinnessa voi olla pitkäänkin selvittämättä. On myös mahdollista, että tutkinta vaarantuu sen vuoksi, että epäillylle joudutaan kertomaan, keihin muihin tutkinta kohdistuu. Nimeämättömään henkilöjoukkoon kohdistuvan yhteydenpidon rajoittamisen perusteena onkin yleensä esitutkinna vaikeuttamisvaara.

Pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yhteydenpidon rajoittamisesta yleisesti muiden henkilöiden kanssa nimeämättä henkilöitä, joihin yhteydenpitoa rajoitetaan. Tällainen yleinen yhteydenpidon rajoittaminen on ehdotetun säännöksen mukaan mahdollista vain erityisen painavista syistä. Perustelujen mukaan yhteydenpidon rajoitus laajaan, nimeämättömään joukkoon sisältää varsin voimakkaan puuttumisen rajoituksen kohteena olevan henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin.

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa edellä todetuin tavoin yhteydenpidon rajoittamisen, jos on syytä epäillä, että yhteydenpito vaarantaa tutkintavankeuden tarkoituksen. Nyt ehdotetun muutoksen mukaan edellytyksenä yleiselle yhteydenpidon rajoittamiselle ovat erityisen painavat syyt. Valiokunta ei pidä perusteltuna, että kynnys yleisten yhteydenpitorajoitusten määräämiseen nousee merkittävästi nykyisestä. Ehdotetun muutoksen on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa arvioitu aiheuttavan tulkintavaikeuksia esimerkiksi edellä mainittujen laajojen ja pitkäkestoisten rikosasioiden osalta, eikä muutosta ole pidetty poliisin ja pakkokeinoasioita käsittelevien tuomioistuinten näkökulmasta kannatettavana. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että yksi tutkintavankeuden keskeisistä tavoitteista on turvata esitutkintaa siten, ettei rikoksesta epäilty pääse vaikeuttamaan asian esitutkintaa esimerkiksi vaikuttamalla todistajaan, rikoskumppaniinsa tai asianomistajaan.

Nimeämätöntä henkilöjoukkoa koskeva yhteydenpitorajoitus voi ehdotuksen mukaan olla voimassa enintään 60 päivän ajan vapaudenmenetyksen alkamisesta. Tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen pyynnöstä pidentää tätä aikaa enintään 30 päivällä kerrallaan. Valiokunta toteaa tältä osin, että vangittuna oleva henkilö voi nykyisinkin saattaa vangitsemisen edellytykset uudelleen tutkittaviksi kahden viikon välein. Tässä yhteydessä tutkitaan saadun selvityksen mukaan lähes aina myös yhteydenpidon rajoituksen edellytykset. Nykyinen sääntely mahdollistaa yhteydenpitorajoitusten saattamisen myös erikseen tuomioistuimen tutkittavaksi kahden viikon välein. Ehdotettua määräaika on pidetty asiantuntijakuulemisessa melko lyhyenä ottaen huomioon, että mainitun kaltaisia yhteydenpitorajoituksia käytetään yleensä laajojen ja vakavien rikosten esitutkinnessa. Yhteydenpitorajoitusten liian aikainen purkaminen voi johtaa todistajien ja asianomistajien painostamiseen kertomusten muuttamiseksi.

Valiokunta toteaa, että yhteydenpidon rajoittamisen sisällön ja keston arvioinnissa on syytä ottaa huomioon selvitetävänä olevan rikoksen vakavuus ja siihen liittyvä selvittämistäntressi, esitutkinna vaihe sekä mahdollinen liittyminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Hallintovaliokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota näihin näkökohtiin ja esittää lakivaliokunnan harkittavaksi, että yhteydenpidon rajoittamista koskeva sääntely säilytetään nykyisellään

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2022 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteydenpitorajoitukset ovat sisällöllisesti niin selkeitä, että ne ovat yksiselitteisesti täytäntöönpantavissa. Yhteydenpitorajoitusten sisältö ja valvonta liittyvät kiinteästi toisiinsa. Hallintovaliokunta pitää rajoitusten tarkoituksen toteutumisen kannalta erittäin tärkeänä, että niitä valvotaan mahdollisimman tehokkaasti. Yhteydenpidon valvontaa koskevia säännöksiä ehdotetaan hallituksen esityksessä eräiltä osin täsmennettäväksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on pidetty sinänsä kannatettavana yhteydenpidon rajoitusten valvonnan toteuttamista siellä, missä tutkintavankia säilytetään. Saadun selvityksen mukaan rajoitusten ja yhteydenpidon valvonnassa on kuitenkin ilmennyt suuria haasteita. Yhteydenpidon rajoitukset liittyvät keskeisesti käynnissä olevaan esitutkintaan, eikä Rikosseuraamuslaitoksella ole käytännössä riittäviä edellytyksiä valvoa asetettuja yhteydenpidon rajoituksia tilanteissa, joissa tutkintavangin yhteydenpito rajoituksista huolimatta sallitaan yhdellä tai useammalla yhteydenpitotavalla. Valiokunta katsoo, että esitutkintaviranomaisella tulee olla mahdollisuus valvoa tutkintavangin yhteydenpidon rajoituksia silloin, kun se on esitutkinnan turvaamisen kannalta välttämätöntä. Valiokunta pitää tarpeellisenä, että tähän liittyvien lainsäädännön muutostarpeiden selvittäminen käynnistetään mahdollisimman pian. Muutostarpeet on syytä arvioida huolellisesti, eikä muutoksia ole valiokunnan käsityksen mukaan tämän vuoksi tarkoituksenmukaista toteuttaa tässä yhteydessä. Valvonnan tehostamiseen liittyy esimerkiksi merkittäviä resurssitarpeita.

Lapsen edunvalvonta esitutkinnassa

Esitutkintalain 4 luvun 8 §:n 1 momentin sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että tuomioistuimen on määrättävä alle 18-vuotiaalle asianosaiselle tai muulle kuulusteltavalle esitutkintaa varten edunvalvoja valvomaan huoltajan, edunvalvojan tai muun laillisen edustajan sijasta lapsen etua asiassa, jos on perusteltua syytä olettaa, että huoltaja tai muu edustaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua ja jos edunvalvojan määrääminen ei ole selvästi tarpeetonta. Tutkinnanjohtajan on tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan määräämisestä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 79 §:ään, jossa säädetään väliaikaisesta edunvalvojan määräämisestä. Taustalla on huoli siitä, että edunvalvojan määrääminen on joissain tilanteissa kestänyt pitkään. Tältä osin ei ole tarkoitus muuttaa asiallisesti nykytilaa.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että tuomioistuin voi määrätä lapselle väliaikaisen edunvalvojan huoltajaa kuulematta mahdollisimman nopeasti. Erityisen tärkeää tämä on lapsen kuulemisen turvaamiseksi esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsen huoltajaa epäillään lapseen kohdistuneesta seksuaali- tai väkivaltarikoksesta. Valiokunnan mielestä väliaikainen määräys tulee etenkin tällaisissa tilanteissa antaa huoltajaa kuulematta, millä turvataan se, ettei huoltaja pääse vaikuttamaan haavoittuvassa asemassa olevan lapsen kertomuksen sisältöön. Saadun selvityksen mukaan tuomioistuimissa ei ole näissä asioissa yhtenäistä käytäntöä. Valiokunta pitää tärkeänä, että käytäntö väliaikaisen määräyksen antamisessa huoltajaa kuulematta on valtakunnallisesti mahdollisimman yhtenäinen.

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2022 vp

Jälkikäteen ilmoitettava paikkaan kohdistuva etsintä

Pakkokeinolaissa ei ole säännöksiä tiedonhankinnan kohteen tietämättä tehtävästä etsinnästä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan poliisin käytännön toiminnassa tulee esiin esimerkiksi terroristisiin ryhmiin tai järjestäytyneisiin rikollisryhmiin liittyen tilanteita, joissa tiettyyn tilaan tai paikkaan kohdistuva etsintä olisi perusteltua tehdä kohdehenkilön tietämättä. Jälkikäteen ilmoitettavaa paikkaan kohdistuvaa etsintää koskevaa sääntelyä ei ehdoteta tässä yhteydessä toteutettavaksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jälkikäteen ilmoitettavaa etsintää koskeva sääntely on merkityksellistä sekä rikosten estämisen että niiden selvittämisen näkökulmasta. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna arvioida, onko mainitun kaltaiselle sääntelylle tarvetta erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Yhtenä elementtinä prosessissa voitaisiin huomioida etsintävaltuutetun käyttäminen etsinnän edellytysten etukäteistarkastelussa samaan tapaan kuin erityisessä kotietsinnässä.

Muita huomioita

Hallituksen esityksessä arvioidaan useiden ehdotettujen muutosten säästävän toimivaltaisten viranomaisten resursseja. Tällainen on esimerkiksi mahdollisuus ratkaista tietyt pakkokeinoasiat tuomioistuimessa ilman istutokäsittelyä. Toisaalta syyttäjien ja tutkinnanjohtajien työmäärän arvioidaan eräiltä osin lisääntyvän. Valiokunta tähdentää, että eduskunta on sisäisen turvallisuuden selonteon yhteydessä edellyttänyt, että sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten, rikosoikeudenhoidon ketjuun kuuluvien oikeushallinnon viranomaisten sekä tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä huolehditaan ja niiden rahoituspohja turvataan (HaVM 19/2021 vp). Ehdotettujen muutosten vaikutuksia viranomaisten resursseihin on syytä seurata.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin useita pakkokeinolainsäädännön muutostarpeita, jotka eivät sisälly nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön toimivuutta seurataan ja myös muita mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita arvioidaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2022 vp

Helsingissä 8.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo