

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Katja Repo, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman
- professori Kaarlo Tuori
- professori Sakari Melander

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolakia, esitutkintalakia ja eräitä niihin liittyviä lakeja.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia tarkastellaan perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:n 1 momentissa turvatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan sekä perustuslain 21 §:ssä oikeusturvasta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 98/2022 vp

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa muutettaviksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä pakkokeinolakia ja esitutkintalakia. Kyseessä on perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelykohde, jossa on sovittava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä sekä oikeusturvasta. Lisäksi vaatimuksella sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sellaisena kuin sopimuksen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, on tällaisessa sääntelyssä suuri merkitys.

(2) Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinna 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. Vähäinenskin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia.

(3) Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä kuvatut osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista. Valiokunnan käsityksen mukaan pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä olisi syytä tehdä kattava selvitys.

Yhteydenpidon rajoittaminen

(4) Yhteydenpidon rajoittamista koskevaa sääntelyä pakkokeinolain 4 luvussa ehdotetaan muutettavaksi niin, että luvun 1 §:ssä säädetään nimenomaisesti edellytyksistä rajoittaa yhteydenpitoa tiettyihin henkilöihin (1 mom.) tai yleisesti muihin henkilöihin (2 mom.). Lisäksi yhteydenpidon rajoittamisen sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä yksityiskohtaisemmin. Muutosten taustalla ovat esityksen perustelujen (s. 14—19) mukaan muun muassa tuomioistuinja lailisuusvalvontakäytännössä havaitut epäkohdat ja epäselvyydet nykyisessä sääntelyssä.

(5) Sääntely yhteydenpidon rajoittamisesta on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta. Yksityiselämän suojan piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei yhteydenpito-oikeuksia pidä vapaudenmenetyksen aikana käytännössä rajoittaa enempää kuin on kulloisessakin yksittäistapauksessa välttämätöntä (PeVL 20/2005 vp, s. 5/II).

(6) Nyt ehdotettu sääntelyn täsmentäminen on sinänsä perusteltua perusoikeuksien rajoittamis-edellytyksiin kuuluvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Sääntelylle on myös hyväksyttävät, rikosten selvittämiseen kytkeytyvät perusteet. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin

Valiokunnan lausunto PeVL 98/2022 vp

huomiota pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n sääntelyyn, jonka mukaan yhteydenpidon rajoittaminen kattaa lähtökohtaisesti kirjeenvaihdon, puhelimen käytön, tapaamiset ja muun yhteydenpidon tai yhdessäolon. Tuomioistuin voi määrätä, että yhteydenpito sallitaan yhdellä tai useammalla yhteydenpitotavalla. Valiokunnan käsityksen mukaan perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta perustellumpaa olisi, ettei lähtökohtana olisi kaikkien yhteydenpitotapojen kuuluminen rajoituksen piiriin, vaan yhteydenpitorajoitusta koskevassa päätöksessä mainittaisiin erikseen, mitä yhteydenpitotapoja rajoitus koskee.

(7) Yhteydenpidon rajoittamisesta yleisesti muiden henkilöiden kanssa ehdotetaan säädettäväksi pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 2 momentissa. Säännös on uusi, vaikka oikeuskäytännössä (KKO 2021:58) onkin pidetty mahdollisena rajoittaa yhteydenpitoa nykyisen sääntelyn perusteella suhteessa jokaiseen muuhun tutkintavankiin. Yhteydenpidon rajoittaminen yleisesti muodostaa perustuslakivaliokunnan mielestä syväleikkävään puuttumiseen yksityiselämän suojaan.

(8) Perustuslakivaliokunta korostaa pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 4 momentissakin ilmaistua välttämättömyyседелlytystä. Merkityksellisiä ovat myös 3 momentin säännökset yhteydenpidosta lähiomaisiin ja muihin momentissa tarkoitettuihin henkilöihin. Yhteydenpidon rajoittaminen yleisesti on lisäksi mahdollista vain erityisen painavista syistä. Sääntely ei siten kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n kannalta. Lakivaliokunnan tulee kuitenkin vielä arvioida, voidaanko henkilöpiiri, johon pidettävää yhteyttä rajoitus koskee, määrittellä ja voidaanko rajoituksen kestoä lyhentää ja sille säätää enimmäiskesto.

Telekuuntelusta ja televalvonnasta päättäminen

(9) Pakkokeinolain 10 luvun 5 ja 9 §:ää ehdotetaan esityksessä muutettaviksi niin, että telekuuntelu- ja televalvontalupaa ei vastaisuudessa haeta ja määrätä tuomioistuimessa tiettyjä yksilöityjä teleosoitteita tai telepätelaitteita koskevana vaan lupaa haetaan ja se määrätään henkilösidonnaisesti. Ehdotus merkitsee, ettei esitutkintaviranomaisen tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia kullekin epäillyn teleosoitteelle tai -pätelaitteelle, jotka selviävät telekuunteluluvan myöntämisen jälkeen. Teleosoite ja -pätelaitte mainitaan hakemuksessa ja päätöksessä vain, jos rikoksesta epäilty on tuntematon. Pakkokeinolaissa ehdotetaan säädettäväksi myös, että pidättämiseen oikeutettu virkamies päättää toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepätelaitteista lukuun ottamatta tilanteita, joissa epäilty on tuntematon.

(10) Tuomioistuin päättää ehdotuksen mukaan edelleen henkilöstä, jonka viestintään telekuuntelun tai televalvonnan on tarkoitus kohdistua. Käytännössä kuitenkin telekuuntelun tai televalvonnan laajuus ja kohdistuminen henkilön hallussa olevaan tai muuten hänen käyttämäkseen oletettuun laitteeseen tai osoitteeseen jää riippumaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöksestä. Ehdotus merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan huomattavaa ja periaatteellisesti merkittävää muutosta perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamista koskevaan lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on jo ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa pitänyt oleellisena oikeusturvakysymyksenä, että telekuunteluvaltuuden edellytyksenä on aina riippumattoman tuomioistuimen yksittäistapauksessa konkreettisen rikosepäilyn johdosta antama lupa (PeVL 8/1994 vp, s. 2/II). Myöhemmässä käytännössä valiokunta on muun muassa torjunut ehdotuksen telekuuntelun mahdollistamisesta lyhytaikaisesti ilman tuomioistuimen lupaa (PeVL 66/2010 vp, s. 10—11). Valiokunta on lisäksi pitänyt aiheelli-

Valiokunnan lausunto PeVL 98/2022 vp

sena sen harkitsemista, että muitakin salaisia pakkokeinoja koskevaa ratkaisutoimivaltaa osoitetaisiin tuomioistuinten toimivaltaan (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II).

(11) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu muutos on omiaan heikentämään telepakkokeinojen käyttöä koskevaa oikeussuojaa. Valiokunta ei pidä ehdotukselle esitettyjä perusteluja nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä erityisen vakuuttavina. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan tulisi harkita sääntelyn muuttamista luottamuksellisen viestintäsalaisuuden suojan paremmin huomioon ottavaksi.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota hallituksen esityksen mainintaan siitä, että nyt ehdotettu muistuttaa muun muassa poliisilain 5 a luvussa säädettyä. Poliisilain siviilitiedustelua koskevan 5 a luvun luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttuvissa toimivaltuuksissa on kyse tiedon hankkimisesta perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kyse on perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka näin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonnekin huomioon ottaen tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida käyttää perusteluna nyt ehdotetulle sääntelylle.

Teleosoitteen tai telepätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

(13) Pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä säädetään teknisestä laitteesta, jolla hankitaan teleosoitteen tai telepätelaitteen yksilöintitietoja. Nyt 10 luvun 25 §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös siitä, että esitutkintaviranomainen saa käyttää 1 momentissa tarkoitettujen tietojen hankkimiseksi ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää vain teleosoitteen ja telepätelaitteen yksilöimiseen.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunta on aikaisemmin nimenomaisesti edellyttänyt nyt poistettavaksi ehdotetun kaltaisen rajoituksen lisäämistä poliisilakiin edellytyksenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle (PeVL 11/2005 vp, s. 9). Hallituksen esityksessä viitataan perusteluna nyt ehdotetulle muutokselle muun muassa siihen, ettei sääntelyä enää voida pitää perusteltuna.

(15) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle poistolle ei ole esitetty riittäviä perusteluja. Säännös tulee joko säilyttää tältä osin voimassa olevassa muodossaan tai muuten säädösperusteisesti huolehtia valvonnallisista ja teknisistä keinoin siitä, että laitetta käytetään vain yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ylimääräisen tiedon käyttö

(16) Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan pakkokeinolaissa 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. Pakkokei-

Valiokunnan lausunto PeVL 98/2022 vp

nolain 10 luvun 56 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että ylimääräistä tietoa saa käyttää säännöksen mukaisten edellytysten täyttyessä myös silloin, kun kyse on lahjuksen antamisesta, lahjoimisesta elinkeinotoiminnassa tai lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisesta, virkasalaisuuden rikkomisesta tai virka-aseman väärinkäyttämisestä taikka huumausainerikoksesta.

(17) Ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely pakkokeinolaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 32/2013 vp, s. 5—7). Valiokunta on tarkastellut sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvautuneen luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan on 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 tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä. Perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä tämän jälkeenkin. Tämä on olennaista myös sen vuoksi, että salaisen pakkokeinon kohteeksi voi joutua kuuntelun varsinaisen kohteen lisäksi myös ulkopuolinen henkilö. Lisäksi on valiokunnan mukaan huomattava, että ylimääräisen tiedon käytön salliminen muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II).

(18) Perustuslakivaliokunnan mukaan estettä ei ole ollut sille, että ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin 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. 7/I).

(19) Perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti suhtautunut pidättyvästi ylimääräisen tiedon käytön sallimiseen sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta. Valiokunnan lausuntokäytännön valossa lievemmin rangaistavien rikosten ottaminen pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n sääntelyn piiriin on siten poikkeuksellista. Valiokunta ei pidä nyt ehdotettuja laajennuksia sääntelyyn perustuslain 10 §:n kannalta asianmukaisina.

(20) Perustuslakivaliokunta ei aikaisemmin ole pitänyt ongelmattomana sääntelyä, joka olisi merkinnyt ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista sellaisten rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakivaliokunnan tulee vielä tätä taustaa vasten arvioida tarkasti pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momenttiin nyt ehdotettujen rikosten lisäämisen perustelta vuutta.

Syyttäjän vaitiolo-oikeus

(21) Syyttäjälaitoksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisilain 7 luvun 3 §:n mukainen vaitiolo-oikeus laajennetaan koskemaan kaikkia syyttäjiä. Sääntely on merkityk-

Valiokunnan lausunto PeVL 98/2022 vp

sellistä perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu myös se, että syytetty ja hänen puolustajansa saavat tiedon ja mahdollisuuden lausua kaikesta siitä aineistosta, jolla voi olla vaikutusta annettavaan tuomioon (PeVL 5/1999 vp, s. 6/I). Ehdotuksen myötä syyttäjällä voi olla oikeudenkäynnissä sellaista esitutkinnassa saatua tietoa, joka voidaan pitää salassa syytetyltä ja muilta asianosaisilta sekä tuomioistuimelta.

(22) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut asiallisesti nyt ehdotetun kaltaisen säännöksen olevan ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta ja pitänyt sen poistamista tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä. Valiokunnan mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta on ongelmallista, jos syytetyn vastapuolena rikosprosessissa oleva syyttäjä on syyteharkinnan jälkeen suorastaan lain nojalla oikeutettu salaamaan esimerkiksi sen, miten jokin todiste on hankittu. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota myös siihen, ettei ehdotukselle ollut esitetty mitään varsinaisia perusteluja (PeVL 67/2010 vp, s. 6/II).

(23) Nyt ehdotettua sääntelyä perustellaan ennen muuta esitutkintayhteistyön edistämisellä ja syyttäjän roolin vahvistamisella esitutkinnan asianmukaisuuden valvojana. Ehdotuksen perusteluissa on myös tehty varsin laajasti selkoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen syytetyn tiedonsaantioikeutta koskevasta käytännöstä samoin kuin seikoista, jotka rajoittavat vaitiolo-oikeuden merkitystä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely ei sinänsä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta.

(24) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan tulee kuitenkin harkita sääntelyn täsmentämistä niin, että vaitiolo-oikeutta käytettäisiin vain tilanteissa, joissa se ei tosiasiallisesti vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Lisäksi vaitiolo-oikeutta rajoittavan vaitiolon murtamista koskevan sääntelyn käytännön toteutumisen kannalta tulisi huolehtia siitä, että tuomioistuin samoin kuin syytetty ja hänen puolustajansa saavat tiedon vaitiolo-oikeuden käyttämisestä. Lakivaliokunnan on myös syytä tarkastella ehdotetun sääntelyn suhdetta niin sanottuun tiedonsaantidirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/13/EU tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 10 luvun 25 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 98/2022 vp

Helsingissä 10.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk (osittain)
jäsen Jari Kinnunen kok (osittain)
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
varajäsen Markus Lohi kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala