

12.9.2012

Helsinki

Dnro 2527/5/12

Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

Viite: lausuntopyyntö 29.6.2012 OM 3/41/2012

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, joka koskee esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöä täydentävää lainsäädäntöä. Esitän lausuntonani seuraavaa.

Yleistä

Suuri osa ehdotetuista muutoksista on siten teknisluontoisia, ettei minulla laillisuusvalvojana ole tarpeen kiinnittää niihin erityistä huomiota. Olenkin keskittynyt eräisiin aineellisesti merkittäviin muutoskaavailuihin. Monilla uuteen pakkokeinolakiin kaavailluilla muutoksilla on vastineensa poliisilaissa, jota koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi olen antanut lausunnon sisäasiainministeriölle.

En tässä yhteydessä katso tarpeelliseksi enää tuoda esiin niitä kriittisiä näkökohtia, joita oikeusasiamiehen kanslian edustajat ovat esittäneet, kun heitä on eri valiokunnissa kuultu hallituksen esityksen 222/2010 vp johdosta. En myöskään katso olevan aihetta tässä yhteydessä esittää kattavasti laillisuusvalvonnassa havaitsemiani pakkokeinolain muutostarpeita – luonnoksessakin todetaan, että siinä esitetään sellaisia muutoksia, joiden valmistelu on kohtuullisen lyhyt valmisteluaika huomioon ottaen mahdollista. Näin ollen kokonaan uusien laajojen muutosesitysten tekeminen ei tässä yhteydessä liene tarkoituksenmukaista. Olen kuitenkin kotietsinnän osalta esittänyt eräitä sääntelytarpeita, jotka olisi käsitykseni mahdollista arvioida jo tässä yhteydessä. Joka tapauksessa em. luonnoksen toteutus näyttää viittaavan siihen, että tiedossa olisi jo tarpeita tehdä eduskunnan hyväksymään uuteen pakkokeinolakiin muitakin muutoksia, mutta ne edellyttävät pitempää valmisteluaikaa. Tulevassa hallituksen esityksessä olisi aihetta kertoa näistä uudistustarpeista, mikäli niitä on tiedossa.

Pykäläkohtaisia huomiota

Pakkokeinolaki 8:5 ja 8:6

Ehdotettu lisäys 8 luvun 5 §:ään on perusteltu ja kuten sen perusteissa on todettu, se juontaa juurensa syyskuussa 2011 antamastani päätöksestä.

Lisäksi totean seuraavaa.

Kanteluratkaisuissani olen joutunut useasti korostamaan sitä, että poliisin on oma-aloitteisesti kerrottava pakkokeinon kohteelle tämän oikeuksista. Olisikin mielestäni hyviä perusteita nimenomaisesti säätää, että myös oikeudesta kutsua todistaja olisi ilmoitettava paikalla olevalle.

Sen jälkeen kun viime vuonna useassa päätöksessäni totesin poliisin menettelyssä kotietsinnässä olleen toivomisen varaa, monet poliisimiehet ovat ottaneet yhteyttä oikeusasiamiehen kansliaan. He ovat nostaneet esiin ongelmana pitämiään seikkoja kotietsintämenettelyä koskevassa sääntelyssä. Seuraavassa käsittelen lyhyesti näitä kysymyksiä.

Puutteena on pidetty ensinnäkin sitä, että pakkokeinolain 8 luvun 2 §:n 2 momentissa ei ole mainittu, että epäillyn rikoksen tulee rangastusasteikoltaan täyttää 1 momentin vaatimukset. Käsitykseni mukaan säännöstä lienee sinänsä tulkittu näin ja tilanne on sama nykyisessäkin laissa. Kyse olisi lähinnä lakiteknisestä selvennyksestä.

On myös pidetty tulkinnanvaraisena, mitä saapuvilla olo oikeastaan tarkoittaa. Erityisesti on tuotu esiin, että poliisi ei aina tutkintataktisista syistä halua paljastaa, mitä kotietsinnässä on havaittu (tai ei havaittu) tai muutoin tapahtunut. On viitattu esitutkintalain 11 §:ään ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ään ja 24 §:n 1 momentin 5 kohtaan. Tavoitteena saapuvilla olon rajoituksissa on yhteydenottojen mukaan ollut, ettei saapuvilla oleva epäilty saa tietoja, jotka vaikeuttavat tutkintaa ja asianosaisasemaa vaille olevat saa heille kuulumatonta tietoa. Poliisimiesten kertoman mukaan henkilö on ollut esimerkiksi eri huoneessa kuin missä etsintää tehdään ja on voinut vain ennen ja jälkeen etsinnän tehdä havaintoja ko. tilasta. On myös kysytty, onko mahdollista rajoittaa paikalla olevan henkilön tekemää kuvaamista etsinnän aikana.

Tutkinnallisten tarpeiden ja asianosaisen saapuvilla olo-oikeuden välillä on väistämättä jännitteitä. Kaikesta ei luonnollisesti voi säätää laissa, mutta olisi toivottavaa, että jos katsotaan, että lakiin ei ole tarpeen ottaa säädöksiä, niin ainakin esityksen perusteluihin saataisiin tulkintaa ohjaavia kannanottoja sitä, onko tutkinnallisista syistä mahdollista rajoittaa "saapuvilla olevan" henkilön tiedonsaantimahdolli-

suuksia. Tällaisiin rajoituksiin näyttää käytännön poliisityössä nähtävän tarvetta, mutta eri asia on, voidaanko ja millaisia rajoituksia pitää perusteltuina.

Joka tapauksessa laissa olisi ratkaistava kysymys kotietsintää koskevan läsnäolo-oikeuden ja 9 luvun 1 §:n tarkoittaman tutkimuspaikan eristämisen suhteesta. On mielestäni erittäin tärkeää, että rikospaikatutkinta voidaan tehdä ilman sitä vaaraa, että todistusaineiston näyttöarvo kärsii. Toisaalta henkilöllä on oikeus olla läsnä kotietsinnässä. Nämä vaatimukset voivat joutua ristiriitaan esimerkiksi kontaminaatiovaaran vuoksi, jos se, jonka luona kotietsintä tehdään, voisi vapaasti oleskella eristetyllä rikospaikalla, jossa tehdään kotietsintää. Jo pelkkä läsnäolo samassa huoneessa voi olla tutkinnan luotettavuuden kannalta ongelmallista. Tällöin ei voitane puhua siitä, että henkilön käyttäytyminen olisi sellaista, että hänet voitaisiin pakkokeinolain 8 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla poistaa paikalta.

Pienemmässä mittakaavassa samantyyppinen tilanne on, kun poliisi käyttää kotietsinnässä huumekoiraa. Tällöin on poliisin puolelta esitetty, että asunnossa ei voi olla paikalla ketään ulkopuolista.

Ratkaisua tutkinnallisten tarpeiden ja asianosaisen oikeusturvan välillä ei tule jättää käytännön varaan, vaan asiasta on säädettävä laissa.

Pakkokeinolaki 8:18

Tätä säännöstä ei ole esitetty muutettavaksi. Totean kuitenkin, että olen 30.8.2012 tekemässäni päätöksessä asiassa dnro 3236/2/11 tuonut esiin ongelmia, joita liittyy 1.8.2011 voimaan tulleeseen pakkokeinolain 5 luvun 7a §:ään, jonka mukaan kotietsinnän laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. En tässä yhteydessä käy tarkemmin läpi tuota päätöstä, vaan tyydyn viittamaan siinä esittämiini näkökohtiin, jotka koskevat myös uuden pakkokeinolain 8 luvun 18 §:ää. Päätös on lähetetty mm. oikeusministeriölle.

Kiinnitän kuitenkin vielä huomiota siihen, että pakkokeinolain 8 luvun 18 §:n voimaantulon myötä tuomioistuimen tutkittavaksi saatettavien asioiden piiri muuttuu. Tämä johtuu siitä, että uuden pakkokeinolain myötä kotietsinnän käsite saa uuden sisällön. On epäselvää, onko tätä kysymystä lainkaan arvioitu po. pykälää säädettäessä. Jos näin ei ole, tämä arvio tulisi nyt tehdä.

Pakkokeinolaki 10:3

Ehdotettu muutos on sinänsä perusteltavissa. Totean kuitenkin, että salaisia pakkokeinoja koskevan laillisuusvalvonnan yhteydessä ei ole havaittu, että tuomioistuin olisi joskus evännyt telepakkokeinolupaa suhteellisuusperiaatteeseen vedoten. Näin ollen suhtaudun varauksellisesti tuon periaatteen käyttämiseen lainmuutoksen perusteluna,

kun tuolla periaatteella ei näytä olleen käytännössä rajoittavaa merkitystä telekuuntelulupia myönnettäessä.

Pakkokeinolaki 10:6

Ehdotuksen 3 kohdan osalta ei mielestäni ole vakuuttavasti perusteltu sitä, että lainsäätäjän vain vuosi sitten hyväksymää, perustuslakivaliokunnan näkemykseen (PeVL 66/2012) perustuvaa lakia olisi muutettava. Lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittaa ennen kaikkea perustuslain 10 §:n 3 momentti. Pelkästään perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden täytyminen ei siten missään tapauksessa ole riittävää.

Ehdotuksen 4 kohdan osalta ei ole huomautettavaa.

Pakkokeinolaki 10:14

Tältä osin on toistettava edellä lausuttu: mielestäni ei ole vakuuttavasti perusteltu sitä, että lainsäätäjän vain vuosi sitten hyväksymää, perustuslakivaliokunnan näkemykseen perustuvaa lakia olisi muutettava. Perustuslakivaliokunta totesi nimenomaan pitävänsä "perustuslaissa turvatuun kotirauhan suojan kannalta välttämättömänä, että kyseinen rajoitus lisätään säännöstekstiin". Rajoituksella tarkoitetaan tässä sitä, että peitelty tiedonhankinta asunnossa ei ole sallittua.

Ehdotettu muutos samentaisi rajanvetoa peitetoimintaan. Se ei selventäisi viranomaistoimivaltuuksia, jos ja kun rajanvetoa alettaisiin käydä esimerkiksi siitä, millainen käynti asunnossa ei vielä ole oleskelua tai siitä, oliko asunnossa käynti tiedonhankintaa vai ei ja mitä asunnossa oikein tapahtuikaan. Se, että peitetoiminta on sallittua asunnossakin, ei ole kestävä peruste lainmuutokselle. Peitetoiminnan edellytykset ja päätöksentekomenettely yms. oikeusturvajärjestelyt ovat huomattavasti tiukemmin säädeltyjä, minkä lisäksi vain poliisilla on mahdollisuus peitetoimintaan. Peitelty tiedonhankinta tulisi myös tulla rajavartiolaitoksen ja (suunnitelmien mukaan) puolustusvoimien käyttöön. Jo nyt uuden pakkokeinolain mukaisen peiteltyyn tiedonhankinnan ja peitetoiminnan rajanveto on kovin tulkinnanvarainen eikä sitä pitäisi entisestään vaikeuttaa. Mitä epäselvemmäksi rajaa muokataan, sitä suurempi on vaara että peiteltyyn tiedonhankinnan raja siirtyy tosiasiasa peitetoiminnan puolelle. Laajentavaan tulkintaan olisi houkutus erityisesti niillä viranomaisilla, joilla ei ole mahdollisuutta peitetoimintaan.

Pidän myös erittäin vaikeana valvoa esimerkiksi sitä, ettei "tiedonhankinnan paljastumisen estäminen" käytännössä muutu "tiedonhankinnan tehokkuuden edistämiseksi". Toisin sanoen vaarana on, että asuntoon mentäisiin, jos se on tiedonhankinnalle eduksi. Paljastumisen riskit ovat nähdäkseni ylipäätään selvästi vähäisemmät kuin peitetoiminnassa.

Pakkokeinolaki 10:56

Tämä on ehkä ehdotuksen vaikein osa. Ylimääräisen tiedon käytöstä on säädettävä, mutta lainsäätäjällä on liikkumavaraa. Uuden pakkokeinolain mukainen sääntely ei ole ainoa mahdollinen ja nyt ehdotetulle sääntelylle voi mielestäni nähdä perusteita. Luonnoksen perusteissa on aivan oikein kiinnitetty huomiota siihen, että tuomioistuimen rooli uuden pakkokeinolain 10 luvun 56 §:ssä kaippaa pohtimista – ja paljon. Säännös on jo tämän vuoksi joka tapauksessa korjaamisen tarpeessa jo ennen voimaantuloaan.

Totean, että ylimääräisen tiedon käyttämisen käytännön merkitys jää epäselväksi. Oikeusasiamiehen sisäasiainministeriöltä ja Tullihallituksesta saamissa raporteissa on ilmoitettu huomattavan vähän ylimääräisen tiedon käyttöä. Viiden viimeisen vuoden (2007-2011) raporttien mukaan Tullihallituksessa ei ollut tällaisia tapauksia lainkaan ja poliisissäkin on maininta vain muutamista tapauksista, vuodelta 2007 12 ja vuodelta 2008 yksi tapaus. Pidän ilmeisenä, että näin vähäiset määrät johtuvat ainakin osaltaan kirjaamiskäytännöistä. Onkin tärkeää, että tässä yhteydessä säädettäisiin myös ylimääräisen tiedon käytön kirjaamisvelvollisuudesta. Tämä olisi jo toiminnan kontrolloitavuuden kannalta olennaista.

Pakkokeinolaki 10:58

Tältä osin kehityksen tulisi mielestäni kulkea toiseen suuntaan. Ehdotettua muutosta ei tulisi tehdä ja myös 10 luvun 59 §:ään tulisi poistaa mahdollisuus käyttää pakkokeinolla saatua tietoa, kun tuomioistuin on katsonut, ettei toimenpiteelle ollut laillisia edellytyksiä. Näin estettäisiin sellainen asetelma, että esitutkintaviranomaisilla olisi kiusaus käyttää pakkokeinoja omalla päätöksellään yli lain sallimien rajojen, kun he joka tapauksessa voisivat käyttää näin saatua aineistoa hyväkseen. Tilanne ei ole suoraan verrattavissa tavanomaisiin ylimääräisen tiedon tapauksiin. Tosin on myönnettävä, että ehdotetulle muutokselle voi nähdä perusteita ratkaisusta KKO:2007:58 – tosin siinäkin käräjäoikeus oli myöntänyt pakkokeinoluvan, joten asiassa ei ollut toimittu vain esitutkintaviranomaisen päätöksen varassa.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki

Sinänsä harvinaisen ongelman muodostavat hylätyt telepakkokeino-vaatimukset. On selvää, että esitutkintaviranomainen yleensä haluaa, että myöskään hylätyt vaatimukset asiakirjoineen eivät tule ainakaan heti julkisiksi, koska se voisi vaarantaa asian selvittämistä.

Hylätystä vaatimuksesta ei tarvitse ilmoittaa epäillylle (ilmoitusvelvollisuushan on vain pakkokeinon käytöstä), mutta on tietysti mahdollista, että joku tiedustelisi tuomioistuimesta hylättyjä vaatimuksia. On ehkä mahdollista tulkita lakia niin, että tiedot eivät tule koskaan julki-

siksi, koska ilmoitusvelvollisuuttakaan ei ole. Asia ei kuitenkaan näytä olevan selvä ainakaan käräjäoikeuksien tarkastuksilla käytyjen keskustelujen perusteella arvioituna. Näin ollen voi olla tarvetta säätää asiasta tai selventää tätä kysymystä perusteluissa.

Apulaisoikeusasiamies

Jussi Pajuoja

Esittelijäneuvos

Juha Haapamäki