

Lausunto

14.01.2026

Asia: VN/21297/2023

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä koskien pakkokeinolain muutostarpeiden arviointia (1. vaihe)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Työryhmän esitys

Oikeusministeriön asettama työryhmä on valmistellut hallituksen esityksen muotoon laaditun mietinnön, jossa ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolain 2 luvun säännöksiä vangitsemisen edellytyksistä ja 10 luvun säännöksiä salaisista pakkokeinoista.

Mietinnössä esitetään, että rikoksesta todennäköisin syin vangitseminen edellyttäisi aina jonkin pakkokeinolaissa määritellyn erityisen edellytyksen, kuten karttamis-, sotkemis- tai jatkamisvaaran käsillä oloa. Todennäköisin syin epäiltyä ei siten voisi enää vangita pelkästään rikoksen vakavuuteen perustuen, vaan vangitseminen edellyttäisi sen lisäksi aina muunkin edellytyksen täyttymisen.

Mietinnössä esitetään, että pakkokeinolaissa jo olevien edellytysten lisäksi vangitsemisen edellytykseksi säädettäisiin uusi yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen uhkaan

perustuva edellytys. Tämä uusi edellytys tulisi sovellettavaksi, kun rikoksesta epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella olisi syytä epäillä, että vangitsematta jättäminen vaarantaisi yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Tätä niin sanottua YJT-perustetta voitaisiin soveltaa vain rikoksiin, joissa lievin säädetty rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Perustetta voitaisiin mietinnön mukaan soveltaa esimerkiksi, kun olisi syytä epäillä rikoksesta epäillyn aiheuttavan vapaana ollessaan vakavaa häiriötä tai jonkun henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa vaaraa. Keskeistä olisi arvioida rikoksesta epäiltyyn liittyviä seikkoja, kuten käyttäytymistä, mielentilaa tai yhteyksiä rikollisjoukkoon sekä rikokseen liittyviä tekijöitä, kuten esimerkiksi sen kohdistumista puolustuskyvyttömään henkilöön.

Toisaalta YJT-peruste voisi mietinnön mukaan tulla sovellettavaksi, jos olisi syytä epäillä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantuvan yleisen reaktion vuoksi, mikäli rikoksesta epäilty jätettäisiin vangitsematta. YJT-peruste saisi mietinnön mukaan ”käyttöalaa yleiseen reaktioon liittyvissä tilanteissa, joissa epäillyn rikoksen vakavuus ja sen yhteiskunnallinen vaikutus olisivat poikkeuksellisia, ja joissa rikoksesta epäillyn vangitsematta jättäminen heikentäisi huomattavasti rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta”.

Mietinnössä ehdotetaan myös säädettävän salaisesta etsinnästä, joka sisältäisi salaisen kotietsinnän, salaisen erityisen kotietsinnän ja salaisen paikanetsinnän. Näillä laajennettaisiin perustavanlaatuisesti esitutkintaviranomaisten rikostutkintatoimivaltuuksia ja puututtaisiin kotirauhan suojaan. Nykysääntelyssä pääsääntönä on lähes poikkeuksetta etsinnän toimittamishetkeen sidottu ilmoitusvelvollisuus eli kohdehenkilöltä salassa tehtävä koti- tai paikanetsintä ei ole sallittua.

Mietinnössä ehdotetaan, että salaista etsintää saadaan käyttää, jos sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Salaisen kotietsinnän (ml. salainen erityinen kotietsintä) käyttö olisi sidottu pakko-keinolain 10 luvun 3 §:n mukaisiin telekuuntelun perusterikoksiin ja salaisen paikanetsinnän käyttö olisi sidottu pakkokeinolain 10 luvun 16 §:n mukaisen teknisen kuuntelun perustekynnykseen ja -rikoksiin. Lisäksi ehdote-taan, että salaisen etsinnän yhteydessä haltuun ottaminen ja jäljentäminen olisi mahdollista.

Salaisesta etsinnästä päättäisi tuomioistuin salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun virkahenkilön vaatimuksesta. Kuitenkin kiiretilanteissa etsinnän toimittaminen olisi sallittua tuomioistuimen jälkikäteisvalvonnalla. Lisäksi oikeusturvan varmistamiseksi ehdotetaan julkisen asiamiehen instituution liittämistä salaista kotietsintää koskevaan tuomioistuinkäsittelyyn. Salaisen erityisen kotietsinnän osalta säädettäisiin lisäksi etsintävaltuutetun osallistumisesta etsintään. Oikeusturvaa varmistaisi myös velvollisuus tallentaa teknisellä laitteella toimitettu salainen etsintä ja lisäksi etsinnästä olisi laadittava pöytäkirja.

Amnestyn kanta

Kuten mietinnössä todetaan, pakkokeinolaissa on kyse perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelykohteesta, jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä ja oikeusturvasta. Lainsäätäjän tulisi tarkastella erityisen huolellisesti pakkokeinojen perusteita ja välttämättömyyttä rajoittaessaan perus- ja ihmisoikeuksia entisestään viranomaisten työn mahdollistamiseksi. Amnesty huomauttaa, että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia on kuitenkin viime vuosina kasvatettu huomattavasti ja useita tähän tähtääviä lakimuutoksia on tälläkin hetkellä käsittelyssä.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 98/2022 vp, että "[p]erustuslakivaliokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutinnan 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 säädetty valtuudet. Vähäinkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aiheutta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia." Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös todennut, että "osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista."

Amnesty katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että yksittäisillä lakimuutoksilla jatkuvasti laajennettavat toimivaltuudet vaikeuttavat kokonaiskäsityksen muodostamista esitutkintaviranomaisten tosiasiallisesta toimivaltuuksien lisääntymisestä. Tämä on ongelmallista, kun on kyse menettelyistä, joilla puututaan voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin.

Erityisen ongelmallista on sellaisten menettelyiden lisääminen, joiden käytöstä ei tarvitse edes ilmoittaa kohdehenkilöille. Tällaisissa menettelyissä oikeusturvatakeet täytyy luoda varmasti toimiviksi. Jo olemassa olevissa vastaavan kaltaisissa menettelyissä, joihin on yritetty luoda oikeusturvatakeita, esiintyy kuitenkin ongelmia. Ongelmia on havaittu esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelumenettelyissä. Oikeusasiamies on huomauttanut, että näihin liittyvissä tiedusteluvaltuuksien käytössä on paljastunut, ettei kohdehenkilöille ole ilmoitettu salaisten menetelmien käytöstä siten, kuin lainsäätäjä on tarkoittanut, vaikka ilmoittamatta jättämisen on ollut tarkoitus olla poikkeus pääsääntöön (ks. Oikeusasiamies havaitsi ongelman: Siviili- ja sotilastiedustelun kohteet eivät saa ilmoitusta seurannasta | HS.fi).

Lisäksi salaisia pakkokeinoja käytetään hyvin matalalla kynnyksellä. Kesällä 2024 esitutkintaviranomainen haki lupaa salaisen pakkokeinon (televalvonnan) käyttöön neljän ilmastoaktivistin seuraamiseksi. Lupaa haettiin virheellisten tietojen ja liioiteltujen väitteiden perusteella, ja tuomioistuimet hyväksyivät esitutkintaviranomaisten argumentit salaisen pakkokeinon tarpeellisuudesta arvioimatta esitutkintaviranomaisen esittämien väitteiden paikkansapitävyyttä. Salaisen pakkokeinon perusteluna käytettiin myös toimintaa, joka kuuluu kokoontumisvapauden suojan ja perusoikeuksien piiriin.

Amnesty katsoo, että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien jatkuva kasvattaminen yksittäisillä osamuutoksilla ei ole kannatettavaa. Esitutkinta- ja pakkokeinoimivaltuuksista ja niiden muutoksista olisi viipymättä tehtävä kattava kokonaisarviointi, jossa niitä tarkasteltaisiin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, niiden hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä arvioiden.

Amnesty pitää kannatettavana pakkokeinolaissa määritellyn erityisen edellytyksen lisäämistä todennäköisin syin epäillyn vangitsemiselle. Amnesty ei kuitenkaan kannata ehdotetun uuden YJT-perusteen sisällyttämistä vangitsemisen edellytykseksi sellaisenaan.

YJT-peruste ei nyt ehdotetun muotoisena täysin täytä perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä, kuten lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia, sillä se on hyvin laaja ja tulkinnanvarainen käsite. Jotta kyseisen perusteen voisi sisällyttää vangitsemisen edellytykseksi, sitä tulisi täsmentää. Tällaisenaan sen piiriin voi sisältyä lähes millainen toiminta tahansa. Mietinnössä mainitaankin, että ”[y]leinen järjestys ja turvallisuus ovat määritelmänä joustavia ja jokseenkin moni-merkityksisiä, eikä niiden merkityssisältö ole täysin täsmällisesti tai tyhjentävästi määriteltävissä. Käsiteparilla viitattaisiin yhteiskunnassa käsillä olevaan normaaliuuden tilaan ja vapauteen häiriöiltä siten, että ihmiset voisivat pelkäämättä ja toisten estämättä käyttää heille kuuluvia perusoikeuksia, kuten oleskella ja liikkua yleisillä paikoilla”. Kyseinen käsite jättää siis hyvin laajan tulkinnanvaran lakia soveltaville esitutkintaviranomaisille.

Toisaalta mietinnössä on todettu muun muassa, että YJT-peruste voisi tulla sovellettavaksi, jos epäillyn voitaisiin olettaa aiheuttavan vapaana ollessaan vakavaa häiriötä. Lisäksi mietinnön mukaan ”[y]leisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisella viitattaisiin muun muassa rikoksesta epäillyn toiminnallaan aiheuttamaan vakavaan häiriöön taikka muun ohella henkeen tai terveyteen kohdistuvaan vaaraan, vaikka kyse ei olisikaan välttämättä minkään rikoksen tunnusmerkistön täyttävästä toiminnasta, sekä rikoksesta epäillyn vangitsematta jättämisestä seuranneeseen yleiseen yhteiskunnalliseen levottomuuteen sekä toisaalta turvattomuuden tunteeseen tai vahvaan pelkoon uhkaavasta rikoksesta, jotka voisivat käytännössä toimia tosiasiallisina esteinä henkilön tavanomaiselle toiminnalle.” Esimerkit eivät kuitenkaan poista tulkinnanvaraisuutta, sillä myös esimerkiksi vakava häiriö, turvattomuuden tunne tai pelko yhteiskunnassa ovat tulkinnanvaraisia käsitteitä. Esitykseen tulisi siis lisätä tarkempia esimerkkejä kyseisenlaisista tilanteista sekä siitä, millainen toiminta ei kuuluisi YJT-perusteen piiriin.

Myös YJT-perusteen käyttöala yleisen reaktion tilanteissa vaikuttaa ongelmalliselta. Mietinnön mukaan kyse olisi tilanteista, joissa epäillyn rikoksen vakavuus ja yhteiskunnallinen vaikutus olisivat poikkeuksellisia, ja joissa rikoksesta epäillyn vangitsematta jättäminen heikentäisi huomattavasti rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta. Tällaiset teot voisivat olla henki-, väkivalta- tai seksuaalirikoksia. ”Kyse voisi olla mediassa ja yleisessä keskustelussa merkittävästi huomiota saaneesta vakavasta rikoksesta, jota seurannut yleinen reaktio antaisi syyn epäillä rikoksesta epäillyn vangitsematta jättämisen aiheuttavan vaa-
raa yleisestä levottomuudesta, joukkopaniikista tai muusta uhkatilanteesta. Vaaraa voisi konkretisoida muun muassa epäillyn henkilöllisyyden ja yhteystietojen, kuten osoite- tai asuinalueen koskevan tiedon, leviäminen yleisön keskuudessa.”

Amnesty katsoo, että yleinen reaktio on käsitteenä laaja ja tulkinnanvarainen esimerkiksi sen suhteen, millä kaikilla tavoilla yleistä reaktiota voidaan synnyttää. Yleisön reaktiota voidaan synnyttää ja levittää perinteisen median lisäksi myös esimerkiksi sosiaalisessa mediassa ja reaktio voi olla myös ylimitoitettu, perustua väärin tietoihin tai mielikuviin ja ennakkokäsityksiin. Kyseistä ehdotusta olisikin hyvä jatkovalmistelussa tarkastella myös kriittisemmin, huomioiden sen mahdolliset ongelmakohdat. Lisäksi mahdollinen vangitseminen siitä syystä, että epäillyn yhteystiedot ovat levinneet yleisön keskuudessa jättää epäselväksi, mitä vangitsemisella siinä tapauksessa halutaan saavuttaa. Onko silloin siis kyse epäillyn suojelemiselta yleisön reaktioilta ja onko hänen vangitsemisensa siinä oikea keino?

Oikeuskanslerin tavoin Amnesty pitää ongelmallisena, että mietinnössä vangitsemisperusteen käyttötilanteet ilmenevät ainoastaan säännöskohtaisista perusteluista. Amnesty yhtyy oikeuskanslerin näkemykseen, jonka mukaan soveltamisalan mahdolliset rajaukset on säädettävä riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti lakitasoisesti.

Salaisen kotietsinnän ja paikanetsinnän osalta Amnesty katsoo, että näiden menetelmien käytön välttämättömyys jää mietinnössä epäselväksi. Kyseiset menetelmät puuttuvat merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksien suojaan, kuten yksityiselämän ja kotirauhan suojaan, joten niitä ei tule käyttää elleivät ne ole perustuslain 10 § 3 momentin mukaan välttämättömiä. Mietinnön mukaan salaisella etsinnällä tehostettaisiin vakavien rikosten selvittämistä. Mietinnössä todetaan, että ”ehdotetun sääntelyn katsotaan täyttävän perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyn kotirauhan suojaa koskevan rajoituslausekkeen välttämättömyysvaatimus erityisesti, kun etsinnän toimittaminen olisi mahdollista vain hyvin rajallisissa tilanteissa vakavien rikosten selvittämiseksi ja sääntelyssä turvattaisiin oikeusturvakeinot.” Mietinnön mukaan salainen etsintä voitaisiin toimittaa esimerkiksi, jos rikoksen selvittäminen ilman menetelmän käyttöä aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai olisi muuten hyvin työlästä. Amnesty katsoo, että välttämättömyyskriteeri edellyttää kuitenkin korkeampaa kynnystä etenkin, kun kyseisellä menetelmällä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuminen tehdään kohdehenkilöltä salassa ilman, että hänen on mahdollista valvoa oikeuksiaan tai edes tietää niiden loukkaamisesta. Lisäksi jo nykyisin salaisia menetelmiä käytettäessä on havaittu, että niihin liitetty oikeusturvakeinot eivät ole toimineet tarkoitetulla tavalla, kuten edellä mainitussa oikeusasiamiehen havainnossa on todettu.

Amnesty katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin ehdotettujen uusien menetelmien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, etenkin huomioiden sen, että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia on viime aikoina jo kasvatettu huomattavasti useilla lakimuutoksilla.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro

ihmisoikeustyön johtaja

niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto