



Oikeusministeriö

1/5

JAKELU

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 27.5.2009, OM 15/021/2006

Asia:

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö (oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2)

Viitekohdassa mainitun lausuntopyyntönne johdosta totean lausuntonani seuraavan.

Toimikunnan tehtävänä ollut esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus on ajatuksena kannatettava ja tarpeellinen. Toimikunta on suoriutunut vaativasta tehtävästään siihen käytettävissään ollut aika huomioon ottaen varsin hyvin. Se on mietinnöstään ilmenevin tavoin käsitellyt useita voimassa olevaan sääntelyyn liittyviä tulkintaongelmia ja pyrkinyt niitä poistamaan. Mietinnössä on tavalla tai toisella käsitelty valtaosaa työryhmän työlle pohjaa luoneelle selvitysmies Klaus Helmiselle oikeuskanslerinvirastosta viestitettyjä nykyisen sääntelyn ongelmakohtia ja siinä on otettu hyvin huomioon laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöä.

Ottaen huomioon mietinnön laajuus ja muut virkatehtäväni minun ei ole kattavasti ja yksityiskohtaisesti mahdollista käydä läpi mietintöä. Yleisesti totean, että kokonaisvaikutelmani on kerrotulla tavalla myönteinen ja että laillisuusvalvonnan näkökulmasta isompia periaatteellisia ongelmakysymyksiä ei pistänyt silmään. Näiltä pohjilta kiinnitän huomiota seuraavanlaisiin havaintoihin.

Toimikunnan ehdottaman sääntelyn käytännön soveltamisen kannalta pidän ongelmallisena lakiehdotuksiin sisältyvien todennäköisyyttä koskevien ilmaisujen suurta määrää. Mainitunlaisia toimikunnan säädösehdotuksiin sisältyviä ilmaisuja ovat muun ohella ”on olemassa vaara”, ”on odotettavissa”, ”on syytä epäillä”, ”on todennäköistä”, ”on varsin todennäköistä”, ”todennäköisin syin”, ”oletettavasti”, ”ilmeisesti”, ”voidaan olettaa”, ”on syytä olettaa”, ”voidaan perustellusti olettaa”, ”voidaan todennäköisesti olettaa” ja ”voidaan erittäin pätevin perustein olettaa”. Tällaista näyttökynnysten määrää on vaikea pitää tarkoituksenmukaisena ja tuntuu jokseenkin epärealistiselta olettaa, että niitä sovellettaisiin käytännön viranomaistoiminnassa johdonmukaisesti.

Ehdotetun esitutkintalain 3 luvun 8 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan kun asianomistaja ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle toisen Euroopan unionin jäsenvaltion alueella tehdystä rikoksesta, asianomistajan ilmoitus ja hänen vaatimuksensa on aina toimitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty, jos kysymys on vakavasta rikoksesta ja jos asianomistaja ei ole voinut tehdä ilmoitusta tekopaikan valtiossa. Säännösehdotuksen perusteluista ymmärrän tarkoituksena kuitenkin olevan nykyisin voimassa olevan sisäasiainministeriön ohjeen SM-2007-02286/Ri-3 mukaisesti, ettei siirtovelvoite koske tilanteita, joissa suomalainen esitutkintaviranomainen on rikoslain 1 luvun säännösten mukaan itse toimivaltainen suorittamaan esitutkinnan. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi itse säännöksestä, mitä pidän puutteena. Kysymys on ollut esillä eräässä kanteluasiassa (dnro 809/1/07) viime vuonna antamassani ratkaisussa. Siinä totesin, ettei minulla ottaen huomioon esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 2 §:n 2 momentin mainitusta sisäasiainministeriön ohjeesta ja Euroopan unionin neuvoston puitepäätyöstä uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyssä (2001/220/YOS) ilmenevä tarkoitus ollut oikeudellisia perusteita arvioida rikoskomisarion menettelleen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, kun hän ei mainitun momentin sanamuodosta huolimatta ollut siirtänyt kantelijan rikosilmoitusta siinä rikosten tekopaikaksi ilmoitetun jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Ehdotetun esitutkintalain 3 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan virallinen syyttäjä voisi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista. Säännös vastaa asiallisesti ottaen nykyistä esitutkintalain 4 §:n 3 momenttia. Kun kysymys on esitutkinnan suorittamisesta päättämisestä, olisi ratkaisutilanteessa mielestäni perustellumpaa arvioida sitä, vaatiiko yleinen tai yksityinen etu esitutkinnan toimittamista, kuin sitä, vaatiiko se syytteen nostamista.

Ehdotetun esitutkintalain 7 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan jos ”tutkija katsoo”, ettei siitä aiheudu haittaa ja ettei se vaaranna tutkinnan luotettavuutta, asianosainen saa antaa lausumansa asiamiehensä välityksellä taikka puhelimitse tai muulla tiedonsiirtovälineellä. Tiedonsiirtovälineen käsitettä ei tietämäni mukaan käytetä lainsäädännössä muualla kuin vastaavassa nykyisessä esitutkintalain säännöksessä (22 § 2 mom). Säännösesityksen perusteluista ei ilmene, mitä termillä tarkoitetaan eli onko sillä jostakin syystä tarkoitettu rajata esimerkiksi mahdollisuus antaa lausuma kirjeitse.

Ehdotetun esitutkintalain 9 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kuulustelupöytäkirja on heti kuulustelun päätyttyä annettava kuulusteltavan tarkastettavaksi. Säännöksen perustelutekstin mukaan tämä voidaan tehdä muun ohella ainoastaan lukemalla kuulustelukertomus ääneen kuulustellulle. Kerrottu tapa ei mielestäni tarkkaan ottaen vastaa säännöksen sanamuotoa. Edelleen momentin mukaan kuulustelupöytäkirjaan on merkittävä kuulustellun pyytämät lisäykset ja korjaukset. Säännöksen sanamuoto on tältäkin osin ehdottomampi kuin sen perusteluteksti, jonka mukaan selvästi asiaankuulumattomia korjauksia ja lisäyksiä ei tarvitsisi tehdä mutta ”kynnys tekemättä jättämiselle olisi kuitenkin korkea”.

Ehdotetun pakkokeinolain 2 luvun 14 §:n mukaan rikoksesta vangittua, joka on päästetty vapaaksi, ei saa uudelleen vangita samasta rikoksesta sellaisen seikan nojalla, joka on ollut viranomaisen tiedossa sen päättäessä vangitsemisesta. Valinta käyttää säännöksessä ja sen perusteluissa termiä viranomainen hieman kummastuttaa, kun vangitsemisesta voi päättää vain tuomioistuim.

Ehdotetun pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan vangitsemisvaatimusta sekä vangittuna pitämistä koskevaa asiaa käsitellessään tuomioistuin saa 1 §:ssä säädettyin edellytyksin määrätä epäillyn vangitsemisen sijasta matkustuskieltoon. Tällöin tuomioistuin päättää tätä matkustuskieltoa koskevasta asiasta myös ennen syytteen nostamista. Säännöksen sanamuodosta ei suoraan ilmene, voiko pidättämiseen oikeutettu virkamies päättää matkustuskiellosta, kun tuomioistuin on hylännyt vangitsemisvaatimuksen lausumatta mitään matkustuskiellosta. Säännösesityksen perusteluissa on säännöksen mainitunkaltainen tulkinnanvaraisuus todettu, mutta sitä ei näkemykseni mukaan ole säännöksestä poistettu.

Ehdotetussa pakkokeinolain 7 luvun 4 §:ssä säädetään kiellosta takavarikoida tai jäljentää lainkohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai dataa teleoperaattorin hallusta. Lakiesityksessä ei ole teleoperaattorin määritelmää eikä kyseistä käsitettä käsitykseni mukaan ole käytetty muualla lain-säädännössä. Toimikunta on mahdollisesti tarkoittanut viestintämarkkina-alaissa määriteltyä teleyritystä.

Ehdotetussa pakkokeinolain 7 luvun 13 §:n 2 momentissa säädettäisiin kihlakunnan poliisilaitoksen päällikön mahdollisuudesta määrätä eräissä tilanteissa takavarikon kohteen myymisestä. Sana kihlakunnan lienee unohtunut säännösehdotukseen, kun toimikunta on muualla säädösehdotuksissaan käyttänyt poliisin hallintouudistuksen huomioon ottavia ilmaisuja poliisilaitos ja poliisilaitoksen päällikkö.

Ehdotetun pakkokeinolain 8 luvun 32 §:n 3 momentin mukaan henkilönkatsastusta ei saa toimittaa tutkittavan kanssa eri sukupuolta oleva muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö. Eri sukupuolta oleva muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö saa kuitenkin toimittaa henkilönkatsastuksen, joka käsittää ainoastaan sylkinäytteen ottamisen DNA-tunnisteen määrittämiseksi. Henkilönkatsastuksessa ei verinäytteen ottamista, sylkinäytteen ottamista ja kliinistä humalatilatutkimusta lukuun ottamatta saa olla saapuvilla muita eri sukupuolta olevia. Mainitusta sääntelystä ymmärtääkseni seuraa, että tarkkuusalkometrimittaus, jota työryhmän mietinnössä mainituin tavoin (s. 445) pidetään henkilönkatsastuksena, ei saa toimittaa tutkittavan kanssa eri sukupuolta oleva muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö eikä mittaustilanteessa saa olla saapuvilla muita eri sukupuolta olevia. Sääntelyä voitaneen pitää epätarkoituksenmukaisena.

Toimikunta on päättänyt ehdotetussa pakkokeinolain 10 luvussa ratkaisuun, jossa pakkokeinojen käyttöedellytykset on hajautettu luvun 2 §:n 1 momentissa oleviin siinä mainituille pakkokeinoille yhteisiin ”erityisiin edellytyksiin” ja kunkin pakkokeinon osalta erikseen säädettyihin edellytyksiin. Perustelujen mukaan momentissa säädetään kaikille salaisille pakkokeinoille ja muulle salaiselle tiedonhankinnalle yhteisistä erityisistä edellytyksistä. Tämä ei kuitenkaan näyttäisi pitävän paikkaansa, sillä säännöksessä ei mainita kaikkia salaisia pakkokeinoja. Toimikunta on pitänyt tarpeellisena muistuttaa lupaa peitet toimintaan sääntelevässä 30 §:ssä ja lupaa ”valeoston toteuttamiseen” sääntelevässä 34 §:ssä mainituista luvista keskitetysti päättävää Helsingin käräjäoikeutta 2 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten olemassaolosta. Vastavaa ”lukuohjetta” ei syystä tai toisesta ole kuitenkaan pidetty tarpeellisena asuntokuuntelusta päättävillä tuomioistuimilla.

Pidän mainitussa 2 §:n 1 momentissa säädettyjen pakkokeinon käyttöedellytysten osalta jokseenkin kysymyksenalaisena sitä, miten tuomioistuin käytännössä pystyy vakuuttumaan siitä, että peitet toiminnan, valeoston tai asuntokuuntelun käyttäminen on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi. Minulle ei avautunut työryhmän logiikka edellyttää mainitun edellytyksen täyttämisen lisäksi säännöksessä sitä, että pakkokeinolla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Työryhmän mahdollisesta valeostosta käyttämää esimerkkiä

(s. 491) käyttäen voinee ajatella, että jos auton huollon ostamisen arvioidaan todella olevan välttämätöntä törkeän veropetoksen selvittämiseksi, voidaan sillä kyllä olettaa olevan myös erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi.

Ehdotetussa pakkokeinolain 10 luvun 4 §:ssä säädetään tietojen hankkimisesta teleyrityksen hallusta, kun tietoja ei ole enää saatavissa telekuuntelulla. Säännöksessä viitataan sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun teleyritykseen. Kun viimeksi mainitussa säännöksessä puolestaan viitataan viestintämarkkinalain määritelmiin, saat-taisi pakkokeinolaissa olla selkeämpää viitata suoraan viestintämarkkinalakiin. Ehdotetussa poliisilain 5 luvun 6 §:ssä olevassa vastaavassa säännöksessä ei syystä tai toisesta määritelmä-viittausta ole lainkaan. Kun pykälän perustelujen mukaan se vastaisi pakkokeinolain vastaavaa pykälää, ei tarkoituksena ilmeisesti ole ollut, että säännöksessä tarkoitettaisiin jotakin muitakin kuin nimenomaan sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu- ja teleyrityksiä.

Mainitun pakkokeinolain 10 luvun 4 §:n mukaan esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa 7 lu-vun 4 §:ssä säädetystä takavarikointi- ja jäljentämiskiellosta huolimatta lupa takavarikoida viesti ja siihen liittyvät tunnistamistiedot. Tällä tarkoitettaneen sitä, etteivät ne jää teleyrityksen haltuun, kun taas ehdotetussa poliisilain 5 luvun 6 §:n vastaavassa sääntelyssä säädetään poli-iisille annettavasta luvasta tietojen hankkimiseen. Mainitun pakkokeinolakiin ehdotetun sään-nöksen perusteluista ei ilmene, miksi poliisille ei voida myöntää lupaa lievempänä keinona pi-dettävään tietojen jäljentämiseen. Lienee ajateltavissa, että tunnistamistietojen poistaminen te-leyrityksen hallusta voisi vaarantaa kysymyksessä olevaa viestintää koskevan laskutuksen ja siten paljastaa pakkokeinon kohteelle salaiseksi tarkoitettua pakkokeinon käytön.

Ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 36 §:n mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää, että peitetoimintaa tai valeostoa toteuttava virkamies varustetaan kuuntelun tai katse-lun mahdollistavalla teknisellä laitteella, jos varustaminen on perusteltua hänen (pakkokeinoa toteuttavan virkamiehen) turvallisuutensa varmistamiseksi. Säännösehdotuksen sanamuodosta huolimatta toimikunta lienee tarkoittanut säädettäväksi mahdolliseksi varustaa virkamies myös laitteella, joka mahdollistaa sekä kuuntelun että katselun.

Ehdotetussa pakkokeinolain 10 luvun 41 §:ssä säädetään menettelystä käsiteltäessä luvussa tarkoitettua lupa-asiaa tuomioistuimessa. Sen 2 momentissa säädetään sanamuotonsa mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen *vaatimuksen* käsittelystä. Säännöksen perustelutekstin mukaan säännöksellä tarkoitetaan myös peitetoimintalupa-asian käsittelyä, jossa kuitenkin toi-mikunnan 30 §:ssä käyttämän ilmaisun mukaan peitetoiminnasta päättänyt poliisimies ainoas-taan ”saattaa peitetoiminnan aloittamisen tuomioistuimen käsiteltäväksi”. Mainittua momenttia lienee siten sanamuodostaan huolimatta tarkoitettu sovellettavan myös käsiteltäessä valeosto-asiaa, jossa 34 §:n mukaan ”valeostosta päättäneen poliisimiehen on saatettava päätöksensä tuomioistuimen käsiteltäväksi”.

Ehdotetussa poliisilain 5 luvussa säädetään ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun sääntelyä vas-taavien tutkintakeinojen käytöstä rikosten paljastamiseksi ja ehkäisemiseksi. Toimikunta on päättänyt käyttämään siinä tapaa viitata pakkokeinolain vastaaviin säännöksiin, joita luvussa olevien säännösten mukaan noudatetaan soveltuvin osin. Sääntelyn selkeyden ja helppokäyttöi-syyden kannalta saattaisi olla perustellumpaa sisällyttää mainitulla tavalla viitattu sääntely lu-kuun.

Ehdotetussa poliisilain 5 luvun 1 §:n 3 momentissa on määritelty rikoksen paljastaminen. Sillä tarkoitetaan säännöksen mukaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkin-
nan aloittamiselle ehdotetussa esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustet-
ta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voi-
daan olettaa, että rikos on tehty. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan esitutkintaviranomai-
sen on toimitettava esitutkinta, kun on syytä epäillä, että rikos on tehty. Kerrotun perusteella
kysymys on poliisin toiminnasta tilanteessa, jossa poliisin arvion mukaan voidaan olettaa, että
rikos on tehty, mutta sellaista ei kuitenkaan ole syytä epäillä. Säännöksen perusteluissa toimi-
kunta on todennut seuraavaa: ”Momentissa tarkoitettu ’syytä olettaa -kynnys’ olisi matalampi
kuin esitutkintalain mukainen syytä epäillä -kynnys, vaikka ilmaisujen kielelliset erot ovatkin
vähäisiä. Kysymys on pienestä aste-erosta.” Perusteluista poiketen säännöstekstiin on kuitenkin
edellä selostetuin tavoin valittu sanamuoto ”voidaan olettaa”. Toimikunnan samaa tarkoittavina
pitämien ”voidaan olettaa” ja ”on syytä olettaa” -näyttökynnysten ja niitä korkeampana pitä-
män ”on syytä epäillä” -näyttövaatimuksen johdonmukainen ja perusteltu soveltaminen käy-
tännön poliisityössä asettaa poliisille melkoisia ammattitaidollisia vaatimuksia, kun jo mainit-
tujen sanallisten ilmaisujen vertaamista ilman konkreettista soveltamistilannettakin voitaneen
pitää käytännön lainkäyttäjälle varsin haasteellisenä. Vähintäänkin haasteellista tulee olemaan
myös toimenpiteiden lainmukaisuuden jälkikäteisvalvonta. Näin ollen herää kysymys, mikä
käytännön merkitys näin hienojakoisella asteikolla voi ylipäänsä olla.

Ehdotettu poliisilain 5 luvun 6 § vastaa toimikunnan perustelujen mukaan ehdotetun pakko-
keinolain 10 luvun 4 §:n sääntelyä. Sen 2 momentissa on kuitenkin säädetty ainoastaan mah-
dollisuudesta antaa poliisille lupa siinä säänneltyyn tekniseen kuunteluun, kun vastaavassa
pakkokeinolain 10 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetään luvan antamisesta tekniseen tarkkai-
luun. Eroavaisuuden syytä ei ole mainittu säännöksen perusteluissa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Petri Martikainen