

Asia: VN/3357/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 8 luvun 29 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 8 luvun 29 §:n muuttamisesta.

Kysymys on siitä, että pakkokeinolain 8 luvun 29 §:ää muutettaisiin siten, että tuomioistuimien vahvistaisi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen laite-etsintää koskevan päätöksen tiettyjä erikseen määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Esityksen taustalla on Euroopan unionin tuomioistuimen 4.10.2024 antama tuomio (C-548/21), jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus saada pääsy matkapuhelimen sisältämiin tietoihin edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta sitä, että tällaisen mahdollisuuden käyttämisen edellytykseksi on asetettu kansallisessa lainsäädännössä tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen suorittama etukäteisvalvonta.

1. VOIMASSA OLEVA SÄÄNTELY

Pakkokeinolain (PKL) 8 luvun 20 §:n mukaan laite-etsinnällä tarkoitetaan tietokoneessa, telepäätelaitteessa tai muussa vastaavassa teknisessä laitteessa tai tietojärjestelmässä etsinnän toimittamishetkellä olevaan tietosisältöön kohdistettavaa etsintää.

PKL 8 luvun 29 §:n mukaan laite-etsinnästä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies ja 15 §:n 3 momentissa tarkoitettussa kiireellisessä tilanteessa poliisimies noudattaen soveltuvin osin 16 §:ssä

säädettyä. Jos kysymys on 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuista tiedoista, noudatetaan soveltuvin osin erityistä kotietsintää koskevia 15 §:n 1 ja 2 momenttia ja 17 §:ää.

Laite-etsinnästä päättää siis pääsääntöisesti pidättämiseen oikeutettu virkamies, jotka on lueteltu pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä. Kiireellisessä tilanteessa keinon käyttämisestä päättää kuka tahansa poliisimies. Tuomioistuimien päättää laite-etsinnästä, jos kysymys on tiedoista, joita tarkoitetaan erityistä kotietsintää koskevassa sääntelyssä.

PKL 8 luvun 29 a §:n 1 momentin mukaan, jos laite-etsintä on toimitettu kotietsinnän tai 18 §:n 4 momentissa tarkoitetun paikanetsinnän yhteydessä taikka on syytä olettaa, että etsinnän kohteeksi on joutunut 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua tietoa, tuomioistuimen on laitteen haltijan tai muun laitteeseen oikeutetun henkilön vaatimuksesta todettava, ovatko laite-etsinnän toimittamisen edellytykset olleet olemassa tai onko etsinnässä menetelty 22 §:ssä edellytetyllä tavalla ja noudatettu soveltuvin osin 5 ja 6 §:n säännöksiä.

2. EU-TUOMIOISTUIMEN TUOMIO C-548/21, 4.10.2024

EU-tuomistuin totesi tuomiossaan, että toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus saada pääsy matkapuhelimen sisältämiin tietoihin edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta sitä, että tällaisen mahdollisuuden käyttämisen edellytykseksi on asetettu kansallisessa lainsäädännössä tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen suorittama etukäteisvalvonta.

Lisäksi tuomiossa edellytetään lainsäädännössä määriteltävän riittävän täsmällisesti ne rikokset, joiden perusteella mahdollisuus matkapuhelimen sisältämiin tietoihin sallitaan ja että taataan suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.

3. HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESSA EHDOTETTU SÄÄNTELY

3.1 Ehdotettu 29 §:n 1 momentti

”Laite-etsinnästä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Päätöksen vahvistaa tällöin tuomioistuimien. Asian tuomioistuinkäsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin, mitä 3 luvun 1, 3, 8 ja 10 §:ssä säädetään vangitsemisasian käsittelystä sekä 8 luvun 17 §:n 3 momentissa säädetään erityistä kotietsintää koskevan päätöksen kantelu-oikeudesta. Laite-etsinnän vahvistamista koskeva vaatimus on otettava viipymättä tuomioistuimessa käsiteltäväksi vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä asiaan perehtyneen virkamiehen läsnä ollessa. Asia on ratkaistava kiireellisesti.

Käsittely voidaan pitää myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Asia voidaan ratkaista kansliassa ilman istuntokäsittelyä, jos tuomioistuimien harkitsee sen soveliaaksi.”

Merkittävin muutos voimassa olevaan näyttää olevan pykälän 1 momentin sääntely laite-etsinnästä päättämisestä. Esitetyn mukaisesti laite-etsinnästä ”päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies” ja päätöksen tällaisessa tilanteessa ”vahvistaa” tuomioistuin. Perustelujen mukaan ilman tuomioistuimen vahvistusta laite-etsintää ei saisi toimittaa lukuun ottamatta 2 ja 3 momenteissa säädettyjä poikkeuksia. Vahvistusmenettelyssä tuomioistuin tekisi päätöksen, johon kirjattaisiin lyhyesti, hyväksytäänkö tai hylätäänkö pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimus laite-etsintäpäätöksen vahvistamisesta.

Ehdotettu menettelytapa on uudenlainen sanamuotonsa mukaan, eikä sanamuodosta ilmene, kuten mielestäni pitäisi, saako laite-etsinnän toimittaa ennen tuomioistuimen vahvistamista. Virkatoiminnassa noudatettavien säännösten täsmällisyys on tärkeää myös virkavastuun toteuttamisen kannalta.

Esimerkiksi samassa PKL:n luvussa säädellystä erityisestä kotietsinnästä ”päättää” syyteasiassa toimivaltainen tuomioistuin ja erityistä kotietsintää koskevan ”vaatimuksen esittää” pidättämiseen oikeutettu virkamies. (PKL 8:17).

Se, miksi tässä ehdotetaan toisenlaista menettelyä, jossa pidättämiseen oikeutettu virkamies ”päättää” ja tuomioistuin ”vahvistaa”, jää epäselväksi, kun lopputulos kuitenkin vaikuttaa samalta. Tuomioistuimen ratkaisusta riippuu, saako toimenpidettä suorittaa vai ei. Mielestäni samassa laissa ja varsinkin lain saman luvun sisällä tulisi käyttää yhdenmukaisia termejä, jos kysymyksessä olevat menettelyt eivät tosiasiallisesti eroa toisistaan. Tämä osaltaan vähentäisi tulkinnanvaraisuutta lain soveltamisessa.

Ehdotetun 1 momentin sääntelyn epä johdonmukaisuutta toimenpiteestä ”päättämisestä” lisää se, että poikkeuksellisia menettelyjä koskevissa 2. ja 3. momenteissa toimenpiteestä kuitenkin ”päättää” pidättämiseen oikeutettu virkamies, ja näissä tapauksissa laite-etsintä voidaan jo sen nojalla aloittaa.

Perustelujen mukaan ”lähtökohtana olisi asian ratkaiseminen kansliassa ilman istuntokäsittelyä” (s. 16). Ehdotetusta 1 momentin säädestäkin saa pikemminkin sen käsityksen, että lähtökohtana olisi asian käsittely ja ratkaiseminen ”vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä asiaan perehtyneen virkamiehen läsnä ollessa” ja mahdollisesti videoneuvottelua käyttäen. Vasta momentin viimeisenä virkkeenä on mainittu asian ratkaisu ”kansliassa ilman istuntokäsittelyä”, jolle on lisäedellytyksenä, että tuomioistuin harkitsee sen soveliaaksi.

Mielestäni sääntely edellyttää tältä osin tarkistamista, mikäli pääsääntönä tarkoitetaan olevan asian ratkaiseminen ilman istuntokäsittelyä. Tällaisessa menettelyssä ongelmana on kuitenkin se, että tuomioistuimella ei ole mahdollisuutta esittää kysymyksiä pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle ja menettely eroaa esimerkiksi PKL 8:17:ta säädetystä erityisen kotietsinnän päätösmenettelystä, jossa edellytetään vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä virkamiehen läsnäoloa joko paikalla ollen tai teknisen yhteyden välityksin. Mielestäni lähtökohtana tulisi olla asian ratkaiseminen istuntokäsittelyssä.

Voimassa olevan PKL 8 luvun 29 §:n viimeisen virkkeen mukaan kysymyksen ollessa 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuista tiedoista, noudatetaan soveltuvin osin erityistä kotietsintää koskevia 15 §:n 1 ja 2 momenttia ja 17 §:ää.

Tämä tarkoittaa sitä, että laite-etsinnän kohdistuessa 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin, eli sellaisiin tietoihin, joiden perusteella etsintä on erityinen kotietsintä, laite-etsinnästä päättää tuomioistuin ja päätöksentekoon sovelletaan säännöksiä erityistä kotietsintää koskevasta tuomioistuinkäsittelystä.

Ehdotetusta PKL 8 luvun 29 §:n 1 momentista puuttuu vastaava viittaus. Ilman mainittua viittausta jää epäselväksi, miten menetellään, jos kesken laite-etsinnän havaitaan etsinnän kohdistuvan 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Kiireellistä tilannetta koskevassa 3 momentissa mainittu viittaus on, mutta 1 momentin ”perustilanne” vaatii mielestäni täsmentämistä. Oikea menettely lienee, että etsintä keskeytetään ja pidättämiseen oikeutettu virkamies pyytää tuomioistuinta määräämään etsintävaltuutetun. Vaikka laite-etsintä on tilanteessa jo tuomioistuimen ”vahvistama”, tuomioistuimen tulisi samalla arvioida uudelleen laite-etsinnän edellytykset ottaen huomioon etsinnän kohdistuminen 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin.

Totean lopuksi, että ehdotettu viittaus PKL 8 luvun 17 §:n 3 momentissa säänneltyyn kantelu-oikeuteen tarkoittaa sitä, että käräjäoikeuden ratkaisuun asiasta saa ns. hovioikeuskantelun tehdä pidättämiseen oikeutettu virkamies, mutta ei laitteen haltija tai muun laitteeseen oikeutettu henkilö.

3.2 Ehdotettu 29 §:n 2 momentti

”Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi kuitenkin päättää laite-etsinnästä, jos on perusteltu syy olettaa, että laite ei sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja tai tietoja henkilön yksityiselämästä. Jos laite-etsinnässä 3 momentissa tarkoitettuja kiiretilanteita lukuun ottamatta havaitaan, että laite sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja tai tietoja henkilön yksityiselämästä, tulee laite-etsintä keskeyttää ja saattaa päätös viivytyksettä tuomioistuimen vahvistettavaksi. Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi myös päättää laite-etsinnästä 21 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa.”

Tässä ehdotetaan poikkeusta 1 momentin pääsääntöön. Ehdotetun 2 momentin mukaan tuomioistuimen ratkaisua laite-etsinnän edellytyksistä ei vaadittaisi, jos on perusteltu syy olettaa, että laite ei sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja tai tietoja henkilön yksityiselämästä.

Perustelujen mukaan (s. 16) pitäisi ensinnäkin olla ”hyvin todennäköistä”, että kyseinen laite ei sisällä mitään edellä mainittuja tietoja. Totean, että perustelujen todennäköisyys -kynnys ”hyvin todennäköistä” on korkeampi kuin säädöstekstissä mainittu ”perusteltu syy olettaa.” Ehdotetun säännöksen ja sen perustelujen tulisi vastata toisiaan.

Edelleen perusteluissa todetaan, että kysymys olisi laite-etsinnästä laitteisiin, jotka ”eivät lähtökohtaisesti sisällä mitään arkaluonteisia henkilötietoja tai tietoja, joista voisi tehdä päätelmiä henkilön yksityiselämästä. Tällaisia laitteita voivat olla esimerkiksi yritysten erilaiset työntekoon tarkoitetut laitteet, kuten työmaakoneet, kameravalvontalaitteet, kulkuneuvojen tietotekniset laitteet, ohjainlaitteet ja -palvelimet, liikenteen reititykseen liittyvät koneet, teollisuuden koneet ja laitteet sekä datan muodossa olevat kirjanpidot.”

Pidän ehdotettua sääntelyä tulkinnanvaraisena. Sääntelyn epätasällisyys ja laajuus (esim. ”tietoja henkilön yksityiselämästä”) voi perustellusti johtaa tutkintaan kohdistuviin jälkikäteisväitteisiin siitä, että tiedot ovat olleet vastoin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen käsitystä sellaisia, joiden kohdalla ratkaisutoimivalta olisi kuulunut tuomioistuimelle.

EU-tuomioistuimen mukaan pääsy matkapuhelimen sisältöön voi kattaa lii-kenne- ja sijaintitietojen lisäksi myös valokuvia, internetin selaushistorian sekä puhelimella käydyn viestinnän sisällön. Ei voida poissulkea mahdollisuutta, että matkapuhelimen sisältämiin tietoihin voisi sisältyä myös erityisen arkaluonteisia tietoja. Toimivaltaisten viranomaisen pääsyn henkilötietoihin on katsottu aiheuttavan vaaran vakavasta tai jopa erityisen vakavasta puuttumisesta rekisteröidyn perusoikeuksiin. (kohdat 92, 94 ja 102)

Mielestäni tulisi harkita ehdotetun PKL 8 luvun 29 a §:n muuttamista siten, että laite-etsinnän saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi olisi mahdollista myös siinä tapauksessa, että laitteen haltija tai muu laitteeseen oikeutettu katsoo, että ehdotetun PKL 8 luvun 29 §:n 2 momentin tapauksessa laite vastoin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen käsitystä sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja tai tietoja henkilön yksityiselämästä.

Ehdotetun 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies voi myös päättää laite-etsinnästä 21 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa. Kysymys on laitteen

palauttamisesta siihen oikeutetulle, jos on syytä olettaa, että se on rikokselta joltakulta viety. Perustelujen mukaan laitteen tietosisällön tarkastelun tulisi rajautua laitteen oikean omistajan selvittämiseen (s. 17). Mielestäni tämän tulisi ilmetä myös säädöstekstistä.

Samoin kuin 1. momentista, myös 2 momentista puuttuu viittaus tilanteeseen, jossa havaitaan etsinnän kohdistuvan 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Kysymys on siis tilanteesta, jossa laite-etsinnästä on päättänyt pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on ollut perusteltu syy olettaa, että laite ei sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja tai tietoja henkilön yksityiselämästä, mutta etsintää toimitettaessa havaitaan laitteen sisältävän 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuja tietoja, jolloin olisi sovellettava erityistä kotietsintää koskevia menettelyjä.

3.3. Ehdotettu 29 §:n 3 momentti

”Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi päättää laite-etsinnästä myös silloin kun laite-etsinnän välitön toimittaminen on asian kiireellisuuden vuoksi välttämätöntä. Asia on saatettava tuomioistuimen vahvistettavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua laite-etsinnän aloittamisesta. Jos kysymys on 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuista tiedoista, noudatetaan soveltuvin osin erityistä kotietsintää koskevia 15 §:n 1 ja 2 momenttia ja 17 §:ää.”

Vastaavanlaista ns. kiiretilannesäätelyä on PKL 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskevissa toimivaltuussäännöksissä, esimerkiksi televalvontaa ja tukiasematietojen hankkimista koskevissa pykälissä.

Näiden osalta on PKL 10 luvun 59 §:ssä säädetty, että jos tuomioistuin katsoo, että edellytyksiä toimenpiteelle ei ole ollut, pakkokeinon käyttö on lopetettava sekä sillä saatu aineisto ja sillä saatuja tietoja koskevat muistiinpanot on heti hävitettävä.

Mielestäni laite-etsinnän kiiretilannetta koskeva säätely edellyttää samanlaisen täydennyksen.

4 EHDOTETUN SÄÄNTELYN SUHDE KOTIETSINNÄSTÄ SÄÄDETTYYN

Mitä perustavanlaatuisemmasta puuttumisesta perusoikeuteen on kysymys, sitä suurempi merkitys on oikeusturvajärjestelyillä.

Yhtenä oikeusturvan takaajana voidaan pitää riippumattoman tuomioistuimen osallistumista perusoikeuteen puuttuvasta toimenpiteestä päättämiseen.

Ehdotuksen myötä pääsääntöinen edellytys laite-etsinnän toteuttamiselle olisi tuomioistuimen lupa. Menettely eroaisi siten yleisen kotietsinnän toimittamisesta, josta päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies (ja eräissä tilanteissa kuka tahansa poliisimies) ja joka tulee tuomioistuinkontrollin kohteeksi jälkikäteen vain sen vaatimuksesta, jonka luona kotietsintä on toimitettu.

Laite-etsintää koskevan päätöksenteon siirtämistä tuomioistuimelle on arvioitu pakkokeinolain muutosten yhteydessä (HE 217/2022 vp, s. 95–96). Päätöksentekomenettelyä ei kuitenkaan ehdotettu muutettavaksi muun muassa sillä perusteella, että ”laite-etsinnän säätäminen poikkeuksetta etukäteisen tuomioistuinkontrollin piiriin olisi ristiriidassa sekä pakkokeino-lain yleisen systematiikan että lain 8 luvun systematiikan kanssa.”

Nyt ehdotettu poikkeaisi tuosta systematiikasta ja laite-etsinnän kohteena olevat laitteet saisivat etukäteisen tuomioistuinkontrollin vuoksi parempaa oikeusturvaa kuin kotirauhan suojan piiriin kuuluvat paikat, joiden osalta tuomioistuinkontrolli on jälkikäteistä ja riippuvainen kotietsinnän kohteen haltijan aloitteesta.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely herättää vakavan kysymyksen, onko yleistä kotietsintää koskeva sääntely ristiriidassa EU-tuomioistuimen tuomiosta ilmenevien periaatteiden kanssa?

5 POLIISITUTKINNAN YHTEYDESSÄ TEHTÄVÄT ETSINNÄT

Laillisuusvalvonnassa on tullut esiin tulkintaongelmia poliisilain 6 luvun mukaisen poliisitutkinnan yhteydessä tehtävien etsintöjen toteuttamisessa.

Poliisilain 6 luvun 4 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus poliisitutkinnan suorittamiseksi muun muassa tarkastaa esineitä tai asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä tutkinnan suorittamiselle. Tiedossani on, että poliisi on toimittanut laite-etsintöjä poliisitutkintojen yhteydessä (ainakin kuolemansyyn tutkinnoissa). Selvennyksenä totean, että kyse on ollut nimenomaan laite-etsinnästä eikä poliisilain 5 luvun 8 §:n 5 momentissa erikseen säännellystä televalvonnasta kuolemansyyn tutkinnassa.

Poliisilain 6 luvun 4 §:n (tai aiemman vastaavan poliisilain säännöksen) esitöissä ei lausuta mitään laite-etsintää vastaavan toimenpiteen tekemisestä poliisitutkinnassa. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tässä säännöksessä tarkoitettu esine tai asiakirja voi olla esimerkiksi tietokone tai

matkapuhelin ja niiden sisältämät tiedot usein ovat (sähköisiä) asiakirjoja. Lainkohdan sanmuodon mukaan tämä poliisilain säännös oikeuttaisi tarkastamaan esineen, kun tarkastamisella voidaan olettaa olevan tärkeä merkitys asian selvittämisessä. Edelleen on katsottu, että koska lainvalmistelutöissä ei ole tuotu esille mitään aikaisemman käytännön muuttamisesta, voitaneen poliisin tarkastamat esineet ja asiakirjat tarpeen mukaan ottaa poliisin haltuun (Rantaeskola ym: Poliisilaki – kommentaari s. 161–162).

Totean myös, että päätöksen esineen tai asiakirjan tarkastamisesta voi poliisilain 6 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tehdä kuka tahansa poliisimies.

Sääntely on tältä osin hyvin yleisluontoista ja väljää. On hyvin kysymyksenalaista, onko oikeuskirjallisuudessa esitetty tulkinta hyväksyttävä, kun kysymys on perusoikeuksiin puuttumisesta.

Käsitykseni mukaan viimeistään EU-tuomioistuimen em. tuomio antaa aiheen poliisitutkinnassa tehtävän laite-etsintää vastaavan toimenpiteen sääntelyn uudelleen arviointiin niin toimenpiteen edellytysten kuin toimenpiteen päättämistoimivallan osalta. Käsitykseni mukaan laite-etsinnän edellytysten ja päätöksentekomenettelyn tulee olla sama riippumatta siitä, onko kysymys poliisitutkinnasta vai esitutkinnasta.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Mikko Eteläpää

Eteläpää Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen