

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 32/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 14/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö

- ylitarkastaja Marko Meriniemi, sisäasiainministeriö
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus
- valtiosyyttäjä Mika Iilman, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- asianajaja, varatuomari Markku Fredman
- professori Raimo Lahti
- professori Kaarlo Tuori
- professori Pekka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vuoden 2014 alussa voimaan tulevia esitutkintalakia ja pakkokeinolakia sekä eräitä niihin liittyviä lakeja.

Esitutkintalain säännöksiä oikeudesta käyttää avustajaa esitutkinnassa ehdotetaan täydennettäväksi ja säännöstä velvollisuudesta saapua esitutkintaan ehdotetaan muutettavaksi niin, että se koskee poliisin lisäksi muitakin esitutkintaviranomaisia.

Pakkokeinolaissa olevia kotietsintää koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi.

Pakkokeinolain telekuuntelun käyttöedellytyksiä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi niin, että mainittua salaista pakkokeinoa voidaan käyttää myös lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisessä. Lupa televalvontaan voidaan ehdotuksen mukaan myöntää myös, jos on syytä epäillä telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistunutta luvaton käyttöä, vahingontekoa, viestintäsalaisuuden loukkausta tai tietomurtoa tai jos on syytä epäillä lapsen houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin.

Telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua niin sanottua ylimääräistä tietoa saa ehdotuksen mukaan käyttää myös, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta ja jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Lisäksi ehdotetaan täydennettäväksi salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamista koskevia pakkokeinolain säännöksiä.

Poliisilain muuttamista koskeva hallituksen esitys on annettu samanaikaisesti tämän esityksen kanssa. Pakkokeinolain säännökset salaisista pakkokeinoista ja poliisilain säännökset salaisista tiedonhankintakeinoista liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin uusi esitutkintalaki ja uusi pakkokeinolaki eli vuoden 2014 alussa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pakkokeinolakiehdotuksen sääntelyä laite-etsinnästä, telekuuntelusta, televalvonnasta ja ylimääräisen tiedon käyttämisestä on arvioitu perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien säännösten ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 66/2010 vp valossa. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus katsoo kuitenkin, että esityksestä on tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen taustaa

Eduskunta hyväksyi maaliskuussa 2011 uuden esitutkintalain ja uuden pakkokeinolain. Lait tulevat voimaan vuoden 2014 alussa. Nyt käsiteltävässä esityksessä näitä lakeja ehdotetaan muutettaviksi, koska laeissa on jo ennen niiden voimaantuloa havaittu eräitä muutos- ja täydentämistarpeita. Perustuslakivaliokunta pitää tällaista menettelyä varsin erikoislaatuisena etenkin, kun muutosehdotuksia on lukuisia ja osa niistä on melko merkittäviäkin. Menettelylle ei kuitenkaan sinänsä ole valtiosääntöisiä esteitä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vuoden 2014 alusta voimaan tulevia esitutkintalakeja (myöhemmin: uusi esitutkintalaki) ja pakkokeinolakeja (myöhemmin: uusi pakkokeinolaki) lausunnoissaan PeVL 66/2010 vp. Valiokunta piti tuolloin useita uuden pakkokeinolakiehdotuksen säännöksiä perustuslain kannalta ongelmallisina ja edellytti niiden muuttamista, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Huomionarvoista on, että nyt ehdotetaan muutettaviksi myös eräitä sellaisia säännöksiä, jotka saivat lopullisen muotonsa pe-

rustuslakivaliokunnan mainitun lausunnon pohjalta. Tällaisia ovat pakkokeinolain televalvontaa ja sen edellytyksiä koskeva 10 luvun 6 §:n 2 momentti sekä salaisella pakkokeinolla saadun ylimääräisen tiedon käyttämisestä koskeva 10 luvun 56 §:n 1 momentti. Valiokunta toteaa, että näiden osalta tarkastelun perustana on sen asioista antama aiempi lausunto. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena tietyin osin täsmentää ja tarkistaa lausunnossa esitettyjä arvioita.

Televalvonta ja sen edellytykset

Arvioinnin lähtökohdat. Uuden pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentti sisältää televalvonnan perusterikosten luettelon. Esitutkintaviranomaiselle voidaan ehdotuksen mukaan antaa lupa kohdistaa televalvontaa rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneesta luvattomasta käytöstä, vahingonteosta, viestintäsalaisuuden loukkauksesta tai

tietomurrosta (3 kohta) taikka lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin (4 kohta).

Televalvonnalla tarkoitetaan uuden pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka teleosoitteen tai telepäätelaitteen käytön tilapäistä estämistä.

Televalvontaa koskevia säännösehdotuksia on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 ja 3 momentin kannalta. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on 2 momentin mukaan loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin 3 momentin perusteella säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisäätelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettua viestin sisältöä ulkopuolisilta. Säätely turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Säännös ei suojaa vain viestin lähettäjä, vaan kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 53—54, PeVL 19/2008 vp, s. 3 ja PeVL 59/2006 vp, s. 2/I).

Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II) samoin kuin törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 36/2002 vp, s. 4—5).

Perustuslain säätely antaa turvaa myös sellaisille muillekin kuin viestin sisältöä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Tällaisia ovat tyypillisesti esimerkiksi viestien tunnistamistiedot (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Tunnistamistiedot

jäävät valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kuitenkin luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 6/2012 vp, s. 3/II, PeVL 66/2010 vp, s. 7/I, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II). Valiokunta on tältä osin pitänyt mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos säätely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVL 66/2010 vp, s. 7/I, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II).

Pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun 6 §:n 2 momentin 3 kohta. Ehdotettu 3 kohdan säätely koskee tunnistamistietojen hankkimista sellaisissa tapauksissa, joissa on syytä epäillä automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistunutta rikosta. Tässä mielessä se vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 8/1994 vp) säädetyssä voimassa olevan pakkokeinolain (myöhemmin: nykyinen pakkokeinolaki) 5 a luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan sisältöä. Valiokunta katsoi mainitussa ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa antamassaan lausunnossa, että ehdotetun laajuinen kajoaminen puhelinsalaisuuteen oli puuttumisvaltuuden taustalla olevan tärkeän ja hyväksyttävänä pidettävän merkittävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi sekä menettelyyn liittyvät oikeusturvajärjestelyt huomioon ottaen toteutettavissa tavallisessa laissa. Nyt ehdotetun säätelyn erona nykyiseen pakkokeinolakiin verrattuna on se, että ehdotuksessa on erikseen mainittu ne rikokset — luvaton käyttö, vahingonteko, viestintäsalaisuuden loukkaus ja tietomurto — joiden yhteydessä televalvonta voi olla mahdollista. Siten ehdotusta voidaan pitää nykyistä säätelyä rajoitetumpana.

Lausunnossaan PeVL 66/2010 vp perustuslakivaliokunta puolestaan arvioi ehdotusta, jonka perusteella televalvonta olisi ollut mahdollista, kun henkilöä on syytä epäillä mistä tahansa teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta ilman enimmäisrangaistusvaatimusta. Valiokunta totesi, että näin voidaan syyllystyä esimerkiksi kunnianloukkaukseen tai minkä tahansa rikoksen yllytykseen (s. 7/I). Tuolloin

arvioitavana ollut ehdotus, jonka edellytyksenä ei siis ollut rikoksen kohdistuminen tietojärjestelmään, oli nyt ehdotettua — ja nykyistä sääntelyä vastaavaa — säännöstä laajempi. Tältä osin valiokunta katsoi, että ehdotetut muutokset olisivat laajentaneet televalvonnan myös sellaisiin rikoksiin, joita ei voida pitää perustuslaissa tarkoitettuina yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Sen vuoksi sääntely oli rajattava koskemaan mainitun tyyppisiä tai niihin törkeysasteeltaan verrattavia rikoksia. Valiokunta ei siis ottanut kantaa siihen, olisiko nykyisen pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa vastaava sääntely ollut mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotusta nyt arvioitaessa on ensinnäkin syytä todeta, että luvaton käyttö, vahingonteko, viestintäsalaisuuden loukkaus ja tietomurto eivät yleisesti ottaen ole perustuslaissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavia rikoksia. Niiden rangaistusmaksimi on yksi vuosi vankeutta. Toisaalta niillä voi automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuessaan olla merkittäviäkin yhteiskunnan toimintaan ja etenkin yksilöiden yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan ulottuvia haitallisia vaikutuksia.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 14/2013 vp, s. 19) on selitetty seikkaperäisesti, miksi uuden pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n mukainen suostumusperusteinen televalvonta ei käytännössä ole tietoverkossa tapahtuvien rikosten osalta riittävä keino rikosten selvittämiseen. Ehdotuksen yhtenä tarkoituksena onkin mahdollistaa se, että esitutkintaviranomainen voi saada tuomioistuimelta luvan tunnistamistietojen hankkimiseen viestistä ilman kaikkien ketjuun kuuluvien laitteen haltijoiden suostumusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaavanlaisia tietoverkon ominaisuuksiin liittyviä ongelmia on muitakin. Yhteistä näille on se, että tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistunutta luvaton käyttöä, vahingontekoa, viestintäsalaisuuden loukkausta ja tietomurtoa ei käytännössä

useinkaan pystytä lainkaan selvittämään tai estämään ilman televalvontaa.

Ehdotettu sääntely on täsmällisesti rajattu sellaisiin perusterikoksiin, joita toteutetaan verkkoympäristössä ja joita tehtäessä tyypillisesti tunkeudutaan tai on tunkeuduttu luvatta kohdekooneelle tai -järjestelmään joko haittaohjelmia tai muita vastaavia keinoja käyttäen. Siten esimerkiksi muuhun kuin tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuva luvaton käyttö ja vahingonteko eivät kuulu sääntelyn piiriin. Perusoikeuden rajoitukselle on tässä tapauksessa lisäksi painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Rajoitusta voidaan pitää siinä mielessä välttämättömänä, että säännöksessä tarkoitettuja rikoksia ei käytännössä pystytä useinkaan selvittämään tai estämään ilman televalvontaa. Kun lisäksi on kysymys luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle jäävien tunnistamistietojen saamisesta, ei ehdotetulle sääntelylle ole valiokunnan mielestä perustuslaista johtuvaa estettä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että uuden pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan televalvontaan voidaan antaa lupa. Kuten esityksen perusteluissakin mainitaan (HE 14/2013 vp, s. 21/I), asia on aina tuomioistuimen harkinnassa. Pakkokeinojen käyttöä ja pakkokeinon käytöstä päättämistä ohjaavat säännökset saattavat johtaa siihen, että tuomioistuin ei myönnä lupaa televalvonnan käyttöön, vaikka rikosnimike sinänsä oikeuttaisikin käyttöön. Valiokunta painottaa tässä yhteydessä yleisesti pakkokeinolakiin sisältyvien yleisten periaatteiden sekä salaisten pakkokeinojen käytön yleisten ja erityisten edellytysten merkitystä sekä esitutkintaviranomaisen hakiessa lupaa että tuomioistuimen harkitessa luvan myöntämistä (ks. myös KKO 2007:7 ja KKO 2009:54). Erityisen tärkeää tämä on, kun kysymys on luvan hakemisesta ja myöntämisestä törkeysasteeltaan suhteellisen vähäisen rikoksen tutkimiseen. Tuomioistuimen on näissä tapauksissa huolellisesti harkittava luvan myöntämisen tarve ja laajuus.

Pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun 6 §:n 2 momentin 4 kohta. Ehdotettu 4 kohdan sääntely koskee mahdollisuutta tunnistamistietojen hankkimiseen sellaisissa tapauksissa, joissa epäiltyä on syytä epäillä lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin. Kyseisestä rikoslain 20 luvun 8 b §:ssä rangaistavaksi säädetystä rikoksesta voidaan tuomita rangaistukseksi sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Perustuslakivaliokunta ei uutta pakkokeinolakia koskeneessa lausunnossaan pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena televalvontamahdollisuuden ulottamista seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön (rikoslain 20 luvun 8 §), josta voidaan tuomita rangaistukseksi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta (PeVL 66/2010 vp, s. 7). Ehdotuksessa on kysymys lapsen erityinen suojan tarvekin huomioon ottaen selvästi sellaisesta rikoksesta, jota voidaan pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna yksilön turvallisuutta vaarantavana rikoksena ja jonka yhteydessä tunnistamistietojen saamisen mahdollisuus ei ole perustuslain kannalta ongelmallista.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan uuden pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n mukaan 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. Ylimääräistä tietoa saa käyttää uuden pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentin mukaan rikoksen selvittämisessä, kun tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoja, jolla tieto on saatu. Saman momentin mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä päättää tuomioistuin silloin, kun kyseinen ylimääräinen tieto on saatu pakkokeinolla, jonka käyttämisestä päättää tuomioistuin. Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan momenttia täydennetään siten, että ylimääräistä tietoa saa edellä mainitun edellytyksen täyttymisen lisäksi käyttää myös, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta ja jos ylimääräisen tie-

don käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi myös siten, että ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsitteilyn yhteydessä. Lisäksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaussäännös, jossa todetaan, että ylimääräisen tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalaissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa.

Uuden pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n sääntely sai sisältönsä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (PeVL 66/2010 vp). Hallitus oli tuolloin esittänyt (HE 222/2010 vp), että ylimääräistä tietoa saisi käyttää rikoksen selvittämisessä, kun tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää pakkokeinoja, jolla tieto on saatu, tai josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lisäksi ehdotettiin, että ylimääräistä tietoa saisi käyttää myös varkauden ja kätkemisrikoksen selvittämisessä. Valiokunta arvioi tuolloista ehdotusta perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Sääntöehdotusta pidettiin ongelmallisena ensinnäkin sen vuoksi, että sen lähtökohtana oli yksinomaan perusterikos, vaikka pakkokeinosta päätettäessä on otettava huomioon kyseistä pakkokeinoja koskevat edellytykset ja 10 luvun 2 §:ssä olevat salaisten pakkokeinojen käytön yleiset edellytykset. Lisäksi luvan myöntämisen todettiin olevan aina harkinnanvarainen päätös. Toiseksi ehdotettu sääntely olisi ulottanut 10 luvun 55 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen käyttöalan huomattavasti laajemmalle kuin mitä niiden käytön edellytyksistä luvussa muutoin säädetään. Lausunnossa viitattiin esimerkinomaisesti siihen, että telekuuntelun edellytyksinä olevat perusterikokset ovat huomattavan vakavia verrattuna esimerkiksi varkauteen, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään puoleksitoista vuodeksi. Perustuslakivalio-

kunta päätyi siihen, että säännösehdotusta oli muutettava siten, että ylimääräisen tiedon käyttämisestä päättää tuomioistuin silloin, kun kyseinen ylimääräinen tieto on saatu pakkokeinolla, jonka käyttämisestä päättää tuomioistuin. Lisäksi edellytettiin, että ylimääräistä tietoa saadaan käyttää vain niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää. Valiokunta esitti kannanottonsa tältä osin tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä.

Nyt hallitus ehdottaa säännöstä, jossa enimmäisrangaistusvaatimus on täsmälleen sama — kaksi vuotta vankeutta — kuin perustuslakivaliokunnan perustuslainvastaiseksi katsomassa aiemmassa ehdotuksessa. Tältä osin ehdotetun sääntelyn ongelmakin on siten sama kuin valiokunnan viime vaalikaudella arvioimassa ehdotuksessa. Ehdotukseen sisältyvät sinänsä mainitun lausunnon valossa myönteisinä pidettävät muutokset — varkauden ja kätkemisrikoksen pois jättäminen sekä ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytysten asiallinen kytkeminen uuden pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n salaisten pakkokeinojen käytön yleisiin edellytyksiin (vaatimus siitä, että tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi) — eivät riitä poistamaan tätä ongelmallisuutta.

Edellä mainitun valossa perusteltua on edellyttää, että ylimääräistä tietoa saisi käyttää rikoksen selvittämisessä vain, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota hallituksen esityksessä esitettyihin laajoihin ja pääosin asianmukaisiin perusteluihin siitä, mikä vuoksi ylimääräistä tietoa pitäisi voida käyttää myös muiden rikosten selvittämisessä. Perustelujen mukaan rikosten selvittämisintressin ja rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta tyydyttävänä ei voida pitää sitä, että tiettyä vakavuustasoa olevia rikoksia ei voida selvittää ylimääräistä tietoa käyttäen (HE 14/2013 vp, s. 24—25). Esimerkkinä mainitaan se, että uuden pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentin keinokohtainen rajausta estäisi te-

lekuuntelulla saadun ylimääräisen tiedon käyttämisen sellaisen rikoksen (törkeä pahoinpitely) selvittämiseen, josta säädetty ankarin rangaistus on kymmenen vuotta vankeutta. Tämä olisi omiaan loukkaamaan rikosten uhrien oikeuksia. Lisäksi perusteluissa on viitattu muun muassa siihen, että ylimääräinen tieto on lähtökohtaisesti saatu lainmukaisella salaisen pakkokeinon käytöllä (HE 14/2013 vp, s. 21/II), sekä siihen, että ylimääräinen tieto on joka tapauksessa tullut poliisin tietoisuuteen, eikä ole olemassa keinoa, jolla asiantila voitaisiin jälkikäteen muuttaa (HE 14/2013 vp, s. 22/II).

Sääntelyn arvioinnissa on keskeisesti kysymys siitä, millaisia rajoituksia luottamuksellisen viestin salaisuuteen lailla voidaan tällaisessa yhteydessä säätää. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että kaikki sinänsä laillisella salaisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen.¹ Tältä osin on syytä toistaa se, että luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettua viestin sisältöä 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 huomattava, että ylimääräisen tiedon käytön salliminen muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä.

Sääntelyn arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä ottaa huomioon yhtäältä perustuslaissa turvattu luottamuksellisen viestin

¹ Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että ylimääräistä tietoa saa uuden pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin mukaan lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä.

salaisuuden suoja ja toisaalta tämän oikeuden tietynasteista rajoittamista puoltavat vakavien rikosten selvittämistänsintressiin ja rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen liittyvät hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Tästä näkökulmasta ei valiokunnan mielestä ole välttämätöntä pitäytyä yksinomaan siihen, että ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä on, että tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu. Hyväksyä voidaan myös sellainen hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelytapa, jossa käytön salliminen sidotaan myös rikoksesta annettavan enimmäisrangaistuksen tasoon.

Ehdotettu kahden vuoden enimmäisrangaistusvaatimus toisi sääntelyn piiriin kuitenkin useita sellaisia rikoksia, joita ei voida pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Sääntely merkitsisi myös sitä, että ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakorangaistus. Näiden seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että edellytyksenä oleva enimmäisrangaistusraja on tällaisessa yhteydessä korkeampi kuin kaksi vuotta vankeutta. Hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Estettä ei ole myöskään sille, että säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat edellä mainittuihin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentissa asetetut vaatimukset. Tällaisia voivat valiokunnan mielestä olla erityisesti rikoslain 21 luvun sellaiset henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden rangaistusmaksimi on kaksi vuotta vankeutta (pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen ja heitteillepano), rikoslain vapautteen kohdistuvia rikoksia koskevan 25 luvun vastaavat rikokset (vapaudenriisto, laiton adoptiosuos-

tumuksen hankkiminen, lapsikaappaus, laiton uhkaus ja pakottaminen) samoin kuin rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen, rikoslain 24 luvun 2 §:ssä tarkoitettu törkeä kotirauhan rikkominen, rikoslain 31 luvun 3 §:ssä tarkoitettu kiristys ja rikoslain 34 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallisen rikoksen valmistelu.

Pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun 56 §:n 1 momentista on joko poistettava sen toinen virke tai sääntelyä on muutettava edellä esitetyn mukaisesti, jotta lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos lakivaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa edellä mainittua perusterikosten luetteloa, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Valiokunnalla ei ole valtiosäännön näkökulmasta huomautettavaa säännöksestä, jonka mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Sääntely ei tältä osin ole ongelmallista myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kannalta (ks. esim. Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta, 12.5.2000, erityisesti tuomion kohdat 34—35). Perustuslakivaliokunta esittää kuitenkin lakivaliokunnan harkittavaksi myös sitä vaihtoehtoa, että päätös ylimääräisen tiedon hyödyntämisestä tehtäisiin jo ennen pääkäsittelyä.

Kuuntelupakkokeinon käytön keskeyttäminen

Uuden pakkokeinolain 10 luvun 58 § koskee tilanteita, joissa käy ilmi, että telekuuntelu, tekninen kuuntelu tai tekninen lait tarkkailu on kohdistunut sellaisten tahojen viestintään, johon pakkokeinoa ei ole tarkoitettu käytettävän. Tällaisessa tilanteessa pakkokeinon käyttö on keskeytettävä ja kuuntelulla saadut tallenteet on heti hävitettävä. Esityksessä ehdotetaan pykälää täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan ennen pakkokeinon käytön keskeyttämistä saatuja tietoja saadaan kuitenkin käyttää samoin edellytyksin kuin ylimääräistä tietoa saadaan käyttää 56 §:n mukaan.

Pykälässä ei — toisin kuin ylimääräisen tiedon osalta — ole kysymys laillisesti käytetyn sa-

laisen pakkokeinon sivutuotteesta, vaan pakkokeinolla saadun tiedon käytöstä tilanteessa, johon pakkokeinoja ei ole hyväksytty käytettävän. Tällaisessa tilanteessa saatua tietoa ei valiokunnan mielestä voida rinnastaa ylimääräiseen tietoon. Lisäksi pykälä näyttäisi olevan sisäisesti ristiriitainen sen vuoksi, että ensin edellytetään tallenteiden välitöntä hävittämistä, mutta myöhemmin kuitenkin sallitaan tietojen käyttö tietyn edellytyksin. Ehdotettu pakkokeinolaki-ehdotuksen 10 luvun 58 §:n viimeinen virke on siksi poistettava.

Lopuksi

Teknologiset muutokset ja järjestäytyneen rikollisuuden muodot ovat perustuslakivaliokunnan mielestä omiaan vaikuttamaan telepakkokeinon sääntelyn tarpeeseen ja sisältöön. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyn toimivuutta ja

kehittämistarpeita arvioidaan tulevaisuudessa tästä näkökulmasta. Samalla on syytä huolehtia siitä, että telepakkokeinon käyttöön liittyvän oikeussuojajärjestelmän — etenkin tuomioistuinten lupamenettelyn, viranomaisten sisäisen valvonnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan — toimivuus varmistetaan sekä säädösten laella että käytännössä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 10 luvun 56 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tapani Tölli /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Anu Urpalainen /kok
	Pia Kauma /kok	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.