

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 33/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä maaliskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 16/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marko Meriniemi, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Juha Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtiosyyttäjä Mika Illman, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- professori Pekka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- asianajaja, varatuomari Markku Fredman
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2014 alussa voimaan tulevaa poliisilakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja.

Televalvonnan käyttöedellytyksiä koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että poliisille voitaisiin rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa televalvontaa henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän lapsen hou-

kuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin taikka telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön, vahingontekoon, viestintäsalaisuuden loukkaukseen tai tietomurtoon.

Telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua niin sanottua ylimääräistä tietoa saisi 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. Ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättäisi tuomioistuimien pääasian käsittelyn yhteydessä.

Uuden esitutkintalain ja uuden pakkokeinonlain muuttamista koskeva hallituksen esitys on annettu samanaikaisesti tämän esityksen kanssa. Uuden poliisilain säännökset salaisista tiedonhankintakeinoista ja uuden pakkokeinonlain säännökset salaisista pakkokeinoista liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samaan aikaan kuin uusi poliisilaki eli 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa poliisilakiehdotuksen sääntelyä televalvonnasta ja ylimääräisen tiedon käyttämisestä on arvioitu perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien säännösten ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntojen PeVL 66/2010 vp ja PeVL 67/2010 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 poliisilain. Laki tulee voimaan vuoden 2014 alussa. Nyt käsiteltävässä esityksessä uutta poliisilakia ehdotetaan muutettavaksi, koska laissa on jo ennen sen voimaan tuloa havaittu eräitä muutos- ja täydentämistarpeita. Perustuslakivaliokunta pitää tällaista menettelyä varsin erikoislaatuiseksi 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 tulevaa poliisilakia (myöhemmin: uusi poliisilaki) lausunnossaan PeVL 67/2010 vp. Valiokunta piti tuolloin useita uuden poliisilakiehdotuksen 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 perustuslakivaliokunnan mainitun lausunnon pohjalta. Tällaisia ovat poliisilain televalvontaa ja sen edellytyksiä koskeva 5 luvun 8 §:n 2 momentti sekä salaisella tiedonhankintakeinolla saadun ylimääräisen tie-

don käyttämisestä koskeva 5 luvun 54 §:n 1 momentti. Valiokunta toteaa, että näiden osalta tarkastelun perustana on sen asioista antama aiempi lausunto. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisenä tietyin osin täsmentää ja tarkistaa lausunnossa esitettyjä arvioita.

Televalvonta ja sen edellytykset

Arvioinnin lähtökohdat. Uuden poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentti sisältää televalvonnan perusterikosten luettelon. Poliisille voidaan ehdotuksen mukaan rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa televalvontaa henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön, vahingontekoon, viestintäsalaisuuden loukkaukseen tai tietomurtoon (3 kohta) taikka lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin (4 kohta).

Televalvonnalla tarkoitetaan uuden poliisilain 5 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty viestintäverkkoon kytketystä teleosoittees-

ta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka osoitteen tai laitteen 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 perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettua viestin sisältöä ulkopuolisilta. Sääntely 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 sääntely antaa turvaa myös sellaisille muillekin kuin viestin sisältöä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Tällaisia ovat tyyppillisesti 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 mahdol-

lisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVL 66/2010 vp, s. 7/I, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II).

Poliisilakiehdotuksen 5 luvun 8 §:n 2 momentin 3 kohta. Ehdotettu 3 kohdan sääntely koskee tunnistamistietojen hankkimista sellaisissa tapauksissa, joissa henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan rikokseen. Tässä mielessä se vastaa voimassa olevan poliisilain (myöhemmin: nykyinen poliisilaki) 3 luvun 31 c §:n 1 momentin ja pitkälti myös voimassa olevan pakkokeinolain (myöhemmin: nykyinen pakkokeinolaki) 5 a luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan sisältöä. Valiokunta katsoi ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa antamassaan nykyistä pakkokeinolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 8/1994 vp), että ehdotetun laajuinen kajoaminen puhelinsalaisuuteen oli puuttumisvaltuuden taustalla olevan tärkeän ja hyväksyttävänä pidettävän merkittävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi sekä menetteilyyn liittyvät oikeusturvajärjestelyt huomioon ottaen toteutettavissa tavallisessa laissa. Nyt ehdotetun sääntelyn erona nykyiseen poliisilakiin ja 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 sääntelyä rajoitetumpana.

Lausunnossaan PeVL 67/2010 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 syyllistyä esimerkiksi kunnianloukkaukseen tai minkä tahansa rikoksen yllytykseen (s. 4/I). Tuolloin arvioitavana ollut ehdotus, jonka edellytyksenä ei siis ollut rikoksen kohdistuminen tietojärjes-

telmään, 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 poliisilain 3 luvun 31 c §:n 1 momenttia 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 16/2013 vp, s. 8—9) on selitetty seikkaperäisesti, miksi uuden poliisilain 5 luvun 9 §:n 4 kohdan mukainen suostumusperusteinen televalvonta ei käytännössä ole tietoverkossa tapahtuvien rikosten osalta riittävä keino rikosten selvittämiseen. Ehdotuksen yhtenä tarkoituksena onkin mahdollistaa se, että poliisi 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 kohdistuvaa luvatonta käyttöä, vahingontekoa, viestintäsalaisuuden loukkausta ja tietomurtoa ei käytännössä useinkaan pystytä lainkaan selvittämään tai estämään ilman televalvontaa.

Ehdotettu sääntely on täsmällisesti rajattu sel-laisiin perusterikoksiin, joita toteutetaan verkko-ympäristössä 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 poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan televalvontaan voidaan antaa lupa. Kuten esityksen perusteluissakin mainitaan (HE 16/2013 vp, s. 10/II), asia on pääsääntöisesti aina tuomioistuimen harkinnassa. Tiedonhankintakeinojen käyttöä ja käytöstä päättämistä ohjaavat säännökset saattavat johtaa siihen, että tuomioistuin ei myönnä lupaa televalvonnan käyttöön, vaikka rikosnimike sinänsä käyttöön oikeuttaisikin. Valiokunta painottaa tässä yhteydessä yleisesti poliisilakiin ja pakkokeinolaikiin sisältyvien yleisten periaatteiden sekä salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön yleisten ja erityisten edellytysten merkitystä sekä lupaa haettaessa 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 estämiseen tai tutkimiseen. Tuomioistuimen on näissä tapauksissa huolellisesti harkittava luvan myöntämisen tarve ja laajuus.

Poliisilakiehdotuksen 5 luvun 8 §:n 2 momentin 4 kohta. Ehdotettu 4 kohdan sääntely koskee mahdollisuutta tunnistamistietojen hankkimiseen sellaisissa tapauksissa, joissa henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin. Kyseisestä rikoslain 20 luvun 8 b §:ssä rangaistavaksi säädetystä rikoksesta voidaan tuomita rangaistukseksi sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Perustuslakivaliokunta ei uutta poliisilakia 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 67/2010 vp, s. 4). 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 poliisilain 5 luvun 53 §:n mukaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu. Ylimääräistä tietoa saa käyttää uuden poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentin mukaan rikoksen selvittämisessä, kun tieto koskee sellaista rikosta, jonka estämisessä olisi saatu käyttää sitä tiedonhankintakeinoa, jolla tieto on saatu. Saman momentin mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä päättää tuomioistuin, jos sillä on toimivalta päättää siitä tiedonhankintakeinosta, jolla tieto on saatu. 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 ylimääräi-

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

Uuden poliisilain 5 luvun 54 §:n sääntely sai sisältönsä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (PeVL 67/2010 vp). Hallitus oli tuolloin esittänyt (HE 224/2010 vp), että ylimääräistä tietoa saisi käyttää rikoksen selvittämisessä, kun tieto koskee sellaista rikosta, jonka estämisessä olisi saatu käyttää tiedonhankintakeinoa, 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. Säännösehdoista pidettiin ongelmallisena ensinnäkin sen vuoksi, että sen lähtökohtana oli yksinomaan perusterikos, vaikka tiedonhankintakeinon käytöstä päätettäessä on otettava huomioon kyseistä keinoa koskevat edellytykset ja 5 luvun 2 §:ssä olevat salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleiset edellytykset. Lisäksi luvan myöntämisen todettiin olevan aina harkinnanvarainen päätös. Toiseksi ehdotettu sääntely olisi ulottanut 5 luvun 54 §:ssä mainittujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalan huomattavasti laajemmalle kuin niiden käytön edellytyksistä luvussa muutoin säädetään. Lausunnossa viitattiin esimerkinomaisesti siihen, että telekuuntelun edellytyksenä olevat perusterikokset ovat huomattavan vakavia verrattuna esimerkiksi varkauteen, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään puoleksitoista vuodeksi. Perustus-

lakivaliokunta päätyi siihen, että säännösehdo-
tusta oli muutettava siten, että ylimääräisen tiedon käyttämisestä päättää tuomioistuimien silloin, kun kyseinen ylimääräinen tieto on saatu tiedonhankintakeinolla, jonka käyttämisestä päättää tuomioistuin. Lisäksi edellytettiin, että ylimääräistä tietoa saadaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, johon kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttäminen olisi voinut vaatia. Valiokunta esitti kannanottonsa tältä osin tavallisen lain säätämisympäristön 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 poliisilain 5 luvun 2 §:n salaisten tiedonhankintakeinojen 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 estämisessä olisi saatu käyttää sitä tiedonhankintakeinoja, jolla tieto on saatu. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota hallituksen esityksessä esitettyihin laajoihin ja pääosin asianmukaisiin perusteluihin siitä, minkä 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 16/2013 vp, s. 14/II). Esimerkkinä mainitaan se, että uuden poliisilain 5 luvun 5 §:n te-

lekuuntelun edellytyksiä koskeva sääntely estäisi telekuuntelulla saadun ylimääräisen tiedon käyttämisen eräiden sellaistenkin rikosten selvittämiseen, joista säädetty ankarin rangaistus on neljästä kymmeneen vuotta vankeutta. Tämä olisi omiaan loukkaamaan rikosten uhrien oikeuksia. Lisäksi perusteluissa on viitattu muun muassa siihen, että ylimääräinen tieto on lähtökohtaisesti saatu lainmukaisella salaisen tiedonhankintakeinon käytöllä (HE 16/2013 vp, s. 11), sekä siihen, että ylimääräinen tieto on joka tapauksessa tullut poliisin tietoisuuteen, eikä ole olemassa keinoa, jolla asiantila voitaisiin jälkikäteen muuttaa (HE 16/2013 vp, s. 12/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 tiedonhankintakeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä tähdentää, että ylimääräistä tietoa saa uuden poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin mukaan lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. 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 tiedonhankinnan kohteeksi voi joutua kuuntelun varsinaisen kohteen lisäksi myös ulkopuolinen henkilö. Lisäksi on huomattava, että ylimääräisen tiedon käytön salliminen muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakokeinon perusterikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakokeinon käytön rajoittamisen väljennystä.

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

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 estämisessä olisi saatu käyttää sitä tiedonhankintakeinoja, 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 (pahoimpien, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen ja heitteillepano), rikoslain vapautteen kohdistuvia rikoksia koskevan 25 luvun vastaavat rikokset (vapaudenriisto, laitton adoptiosuos-

tumuksen hankkiminen, lapsikaappaus, laitton 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.

Poliisilakiehdotuksen 5 luvun 54 §:n 1 momentista on joko poistettava sen toinen virke tai sääntelyä on muutettava edellä esitetyn mukaisesti, jotta lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos hallintovaliokunta 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 hallintovaliokunnan harkittavaksi myös sitä vaihtoehtoa, että päätös ylimääräisen tiedon hyödyntämisestä tehtäisiin jo ennen pääkäsittelyä.

Kuuntelutiedonhankintakeinon käytön keskeyttäminen

Uuden poliisilain 5 luvun 56 § koskee tilanteita, joissa käy ilmi, että telekuuntelu, tekninen kuuntelu tai tekninen laitetarkkailu on kohdistunut sellaisten tahojen viestintään, johon tiedonhankintakeinoja 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 tiedonhankintakeinon käytön keskeyttämistä saatuja tietoja saadaan kuitenkin käyttää samoin edellytyksin kuin ylimääräistä tietoa saadaan käyttää 54 §:n mukaan.

Pykälässä ei — toisin kuin ylimääräisen tiedon osalta — ole kysymys laillisesti käytetyn salaisen tiedonhankintakeinon sivutuotteesta, vaan tiedonhankintakeinolla saadun tiedon käytöstä tilanteessa, johon tiedonhankintakeino 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 tietyin edellytyksin. Ehdotettu poliisilakiehdotuksen 5 luvun 56 §:n viimeinen virke on siksi poistettava.

tettu poliisilakiehdotuksen 5 luvun 56 §:n viimeinen virke on siksi poistettava.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 luvun 54 §: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
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.