

SISÄLLYSLUETTELO

Ari-Matti Nuutila

Rikostorjunta, rikoksen selvittäminen ja perusoikeudet	1
1. Johdanto	1
2. Perustuslaki ja poliisin toimivaltuudet	4
2.1. Yleistä	4
2.2. Poliisilaki	4
2.3. Tielikennelaki	7
2.4. Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki	7
3. Muita seikkoja	13

Rikostentorjunta, rikoksen selvittäminen ja perusoikeudet

1. Johdanto

Poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet ovat olleet toistuvien muutosten kohteena. Vuoden 1995 poliisilakia (Poll) (493/1995) sekä vuoden 1987 esitutkintalakia (ETL) (449/1987) ja pakkokeinolakia (PKL) (450/1987) on muutettu heinäkuuhun 2006 mennessä peräti 13 kertaa. 2000-luvulla uudistuksia on ollut yksi tai kaksi vuodessa. Muilla perinteisen lainsäädännön lohkoilla vastaavaa lainsäädännön ”tilkkutäkkimäisyyttä” ei ole nähty.

Eduskunta on useaan otteeseen katsonut, että tällaista paikkaamista ei tulisi enää tehdä, vaan Poll:n, ETL:n ja PKL:n kokonaisuudistus tulisi tehdä viipymättä. Ennen kaikkea eduskunnan lakivaliokunta on ollut asiassa aloitteellinen (LaVM 31/2002 vp, LaVL 7/2004 vp ja LaVL 6/2005 vp). Valiokunnan mukaan ”pakkokeinolainsäädäntö jo lähtökohtaisesti aiheuttaa ongelmia soveltajille ja ainakin osasyynä tähän ovat lukuisat pakkokeinolain osittaismuutokset. Pakkokeinolain selkeyttä ei – – – ole omiaan parantamaan myöskään se, että uudet epäsovinnaisia rikosten torjunta- ja tutkintamenetelmiä koskevat säännökset on sijoitettu poliisilakiin. – – – Kokonaisuudistushankkeen yhteydessä on välttämätöntä ottaa tarkasteltaviksi myös poliisilakiin sisältyvät tiedonhankintaa koskevat säännökset.”

Myös useimmat valiokuntien kuulemat asiantuntijat ovat nähneet tarpeellisenä lainsäädännön kokonaisuudistuksen. Itse olen ollut voimakkaasti kokonaisuudistuksen kannalla. Lainsäädäntöä on pidetty sekavana ja vaikeasti hahmotettavana, vaikka sinänsä alun perin Poll, ETL ja PKL muodostivatkin johdonmukaisen ja järkevän kokonaisuuden. Jo säädösten pykälämäärä on kasvanut 2000-luvulla niin paljon, että säännöstöstä on asiantuntijankin vaikeaa saada selvyyttä saatikka sitten peruspoliisin.

Eduskunnan hallintovaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat olleet samalla kannalla (HaVM 10/2005 vp ja PeVL 11/2005 vp). Hallintovaliokunta edellytti mietinnössään poliisilain kokonaisuudistusta ”sitien, että sääntelyesitys muodostuu mahdollisimman selkeäksi ja johdonmukaiseksi sisältäen kunkin yksittäisen pykälän täsmälliset ja muutoinkin asianmukaiset perustelut.” Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan telepakkokeinoja koskevasta uudistuksesta, että ”tavoitteena tulee olla perusoikeusjärjestelmän vaatimukset täyttävä, selkeä ja johdonmukainen sääntelykokonaisuus. Tavoitteen saavuttaminen saattaa edellyttää pakkokeinolainsäädännön uudistamista muiltakin kuin telepakkokeinoja koskevilta osilta. Samalla on tärkeää ennakkoluulottomasti kokonaisuudesta käsin arvioida nykyisten oikeusturva- ja valvontajärjestelmien kehittämistarpeita ja valmistella tarvittaessa ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi näiltäkin osin.”

Eduskunnan ohella lisäksi kansalliset laillisuusvalvojat eli oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat 2000-luvulla ottaneet kymmeniä kertoja kriittisesti kantaa PoL:n, ETL:n ja PKL:n sääntelytekniikkaan, -systematiikkaan ja osin myös sisältöön. Vaikka ratkaisut koskevat yksittäisiä tapauksia, niissä on viittauksia myös lainsäädännön kokonaisuudistustarpeeseen.

Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki on syytä uudistaa kokonaisuudessaan sekä samassa yhteydessä ottaa tarkasteltavaksi myös poliisilain tiedonhankintasäännökset. Tammikuun 11. päivänä 2006 sisäasiainministeriö asettikin Klaus *Helminen* selvitysmieheksi arvioimaan sääntelyn muutostarpeita. Helminen antoi laajan ja erittäin huolelliseen valmisteluun perustuneen selvityksensä ”Turvallisuuksiviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet” heinäkuun 3. päivänä 2006 (SM:n julkaisuja 32/2006). Helminen katsoo, että PoL:n, ETL:n ja PKL:n kokonaisuudistus tulisi kirjata vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen muodostettavan hallituksen hallitusohjelmaan. Tähän kantaan on täysi syy yhtyä.

Mistä lainsäädännön hajanaisuus johtuu? Osittain kyse on lainvalmistelun hallinnosta. Poliisilain uudistukset valmistellaan sisäasiainministeriössä; esitutkinta- ja pakkokeinolakien uudistukset taas oikeusministeriössä. Mietintövaliokunta eduskunnassa on vastaavasti joko hallinto- tai lakivaliokunta. Lainvalmistelun vuorovaikutuksessa voi olla joskus parantamisen varaa. Esimerkiksi Ruotsissa myös poliisilain valmistelu on sikäläisen oikeusministeriön ja lakivaliokunnan vastuulla.

Sellaisenaan vuoden 1995 perusoikeusuudistus ”oikeudellisesti” monia sellaisia kysymyksiä poliisitoiminnassa, jotka aikaisemmin nähtiin lähinnä hallinnon tarkoituksenmukaisuutta koskevinä kysymyksinä, mutta ei niinkään

laissa säädettävänä asioina. Kari *Sinisalon* väitöskirja ”Poliisin toimivallan määräytyminen” (1971) sai oikeastaan vasta vuonna 1995 arvoisensa aseman suomalaisessa oikeuskulttuurissa.

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL, 689/1997) ja sen myötä tapahtunut syyttäjän roolin kehittäminen Valtakunnansyyttäjänviraston toimesta ovat myös vaikuttaneet poliisin työympäristöön. Myös vankeuslaki (767/2005) tulee syksyllä 2006 voimaan tullessaan muuttamaan poliisin toimenkuvaa. Poliisilla on entistä enemmän rikosentorjuntaan liittyviä tehtäviä. Vastaavasti kihlakunnansyyttäjät ottavat aikaisempaa enemmän vastuuta esitutkinnan johtamisesta mannereurooppalaiseen tapaan.

Kolmas syy muutokselle on varmasti Suomen EU-jäsenyys. Neuvoston Tampereen johtopäätökset 15.–16.10.1999 ja sen korvannut Haagin ohjelma 4.–5.11.2004 ovat johtaneet nopeisiin, mutta yksittäisiin lainsäädännön muutostarpeisiin, joiden valmistelussa kotimainen liikkumavara ja aikataulu on aika ajoin ollut kovin suppea. Osin tämä kehitys on selitettävissä organisoituneen rikollisuuden nopeilla muutoksilla. Välillä vaikuttaa siltä, että osittaisuudistuksia tehtäessä ei kerta kaikkiaan ole ollut aikaa arvioida lainsäädännön muutostarpeita laajemmin.

Jätän tässä ottamatta kantaa Haagin ohjelman yksittäiskysymyksiin esimerkiksi maahanmuutosta ja rajavalvonnasta, biometrisistä tunnistuksista, DNA-rekistereistä, jäsenvaltioiden poliisiorganisaatioiden tiedonvaihdon ja muun yhteistyön tehostamisesta, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta, rajat ylittävien kriisien torjunnasta sekä ihmiskaupan, korruption ja huumekaupan torjunnasta. Kysymykset tulevat lähivuosina POLL:n, ETL:n ja PKL:n muutosesityksinä esille eduskunnassa, mutta tässä vaiheessa tärkeintä on se, että lainsäädännön systemaattinen eheys saadaan palautettua.

Arvioin sen sijaan ennen kaikkea sitä, miten sääntelyä voidaan uudistaa perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottavalla tavalla. Perusoikeusnäkökulmasta kyse on sekä epäillyn että poliisimiehen oikeusturvasta. Epätäsmällinen, epämääräinen ja systemaattisesti hämmentävä sääntely ei auta kumpaakaan osapuolta. Epäilty ei tiedä oikeuksiaan ja poliisimies ei tiedä, mitä hän saa tehdä ja mitä hänen tulee tehdä. Kukaan ei halua meille amerikkalaista oikeuskäytäntöä, jossa toimenpiteiden laillisuus tai niissä kerätyn näytön käyttökelpoisuus rikosprosessissa arvioitaisiin vasta tuomioistuimessa.

2. Perustuslaki ja poliisin toimivaltuudet

2.1. Yleistä

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä on esitetty laajempia ja suppeampia määritelmiä. Ansiokkaimpana pidän Veli-Pekka *Viljasen* teoksessaan ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset” (2001) esittämää luetteloa. Sen mukaan 1) perusoikeusrajoituksista pitää säätää lailla, 2) niiden pitää olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, 3) rajoitusperusteen pitää olla hyväksyttävä, 4) sen pitää olla suhteellisuusperiaatteen mukainen, 5) perusoikeuden ydinalue on pidettävä koskemattomana, 6) oikeusturvasta on huolehdittava, ja 7) ihmisoikeusvelvoitteita on noudatettava.

Käsitykseni mukaan PoL, ETL ja PKL sääntelykokonaisuus on arvioitava näiden kriteerien perusteella uudistettaessa lainsäädäntöä kokonaisuudessaan. Viittaan jatkossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöön meille relevanteissa tapauksissa.

2.2. Poliisilaki

Oman käsitykseni mukaan keskeisintä on tehdä ero 1) rikostentorjunnan ja rikosten paljastamisen ja 2) rikoksen selvittämisen välillä. Rikostentorjuntaa ja rikosten paljastamista säätää ennen kaikkea PoL. Sen 1.1 §:n mukaisesti poliisin ensisijainen tehtävä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja rikosten ennalta ehkäiseminen. Vasta sen jälkeen tulevat rikosten selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, joista säädetään ETL:ssa, PKL:ssa, ROL:ssa ja osin RL:ssa. Poliisin tehtävä on siis ensi sijassa preventiivinen, ei reaktiivinen.

Mitä PoL:n kolmeen tavoitteeseen tulee, *oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisvelvoite* ei aktualisoidu normaalioloissa, vaan esimerkiksi vakavan terrorismin seurauksena.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen puolestaan liittyy käytännössä ennen kaikkea kotihälytyksiin ja häiriöaltille alueilla ja paikoilla (rautatieasemilla, toreilla, jne.) tapahtuvaan yleisvalvontaan sekä festivaali, urheilu- tai muihin yleisötilaisuuksiin. Tähän kategoriaan voidaan lukea myös päihtyneiden henkilöiden säilöönnotto ja valvonta (ks. L päihtyneiden käsittelystä 461/1973 (uudistettavana)). Poliisimiehen rooli saattaa toki muuttua nopeastikin rikostentorjunnasta rikoksen selvittämiseksi, kun tilanne kehittyy paikan päällä, mutta

lähtökohta myös tässä poliisin tehtävässä on preventiivinen, siis rikosten ennalta ehkäisy pelkällä näkyvästi paikalla olemisella tai paikalle tulemisella.

Myös järjestyslaki (612/2003) sisältää eräänlaisen julkisten paikkojen järjestyssäännön, jonka perustavoite on preventiivinen. Toki järjestyssääntöjen rikkojia myös rangaistaan rikoksista lähinnä rikesakolla.

Poliisilaissa on useita muitakin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä velvoitteita. Poliisilla on tietynlainen ”yleistoimivalta”, joka tulee sovellettavaksi, jos mikään muu viranomainen ei ole toimivaltainen tai velvollinen toimimaan. PolL 11 §:n mukaan henkilö voidaan ottaa kiinni hänen oman turvallisuutensa suojaamiseksi, jos hän ei kykene pitämään huolta itsestään. PolL 15 §:n mukaan poliisi saa tehdä mm. kotietsinnän, jos on syytä epäillä henkilön olevan välittömän avun tarpeessa taikka jos henkilö on ilmoitettu kadonneeksi. PolL 18 § puolestaan sallii poliisille paikan ja alueen eristämisen, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka onnettomuuspaikan suojaamiseksi. PolL 19 § koskee väkijoukon hajottamista tai siirtämistä. PolL 20 §:n mukaan henkilö, jonka käyttäytymisestä voidaan päätellä hänen aiheuttavan huomattavaa häiriötä tai vaaraa, voidaan poistaa paikalta. PolL 25 § taas koskee ihmiselle vaarallisen eläimen kiinniottamista ja lopettamista.

Kolmas tavoite *eli rikosten ennalta ehkäiseminen* liittyy ennen kaikkea rikoksantorjuntaan. Hallinnollista hämmennystä aiheuttaa jo se, että rikoksantorjunta on ensi sijassa oikeusministeriön, ei sisäasiainministeriön vastuualueella. Käytännössä rikoksantorjunnasta vastaa oikeusministeriön alainen Rikoksantorjuntaneuvosto yhteistyökumppaneidensa kanssa. Näitä ovat ennen muuta poliisilaitokset, kaupungit ja kolmannen sektorin yhdistykset. Kenttätyöstä vastaavat sisäasiainministeriön alainen poliisi ja muut turvallisuusviranomaiset, sosiaali- ja terveysministeriön alaiset sosiaaliviranomaiset sekä valtionhallinnon ulkopuoliset kolmannen sektorin toimijat (seurakunnat ja erilaiset yhdistykset). Selkeää kuvaa rikoksantorjunnan organisoinnista ei voi saada.

Perusoikeusnäkökulmasta voidaan sanoa, että poliisivaltuudet puuttuvat PolL:n alaisissa tilanteissa yleensä lievästi yksilön perusoikeuksiin ja ne perustuvat usein painavaan yhteiskunnalliseen syyhyn. Vaikka valtuuksien käyttämisessä sovelletaan yleistä PolL 27 §:n voimakeinojen käytösäännöstä, ennen kaikkea suhteellisuusperiaatteen asianmukainen soveltaminen turvaa sen, että vähäpätöisiin toimenpiteisiin ryhdyttäessä myös voimakeinojen tulee olla vähäisiä, kuten eduskunnan oikeusasiamies on useissa ratkaisuisissa todennut (ks. esim. OA 1996 s. 117, OA 1997 s. 147, OA 2001 s. 125 ja OA 2003 s. 123). – Usein ratkaisuisissa on ollut kysymys käsirautojen käyttämisen tarpeesta.

POLL:n mukaisissa toimivaltuuksissa on kyse usein voimakeinojen käytön kohteen *oman* hengen ja terveyden suojaamisesta. Tällaisia ovat muun muassa päihtyneitä ja kadonneita henkilöitä koskevat edellä mainitut säännökset. Usein toimivaltuuksilla ei ylipäätään ole yksittäistä kohdetta. Vaikka sellainen olisikin, suhde suojattavan edun ja toimenpiteen kohteen oikeusaseman välillä on usein melko selvä. Yleinen järjestys ei pääsääntöisesti kelpaa sääntelyn eikä säännösten soveltamisen perusteeksi. Suojelun tarve on perusteltava esimerkiksi fyysisen tai seksuaalisen koskemattomuuden, terveyden, kotirauhan tai muiden perusoikeuksien tehokkaalla suojalla (esim. vaarallisen tapahtuman estäminen, POLL 16 §) vähintään välillisesti.

Lopputuloksena on, että POLL:n tarkoittamien toimenpiteiden kohteen oikeussuojalle asetettavat vaatimukset ovat melko vähäisiä. Esimerkiksi tuomioistuimen jälkikontrollin tarve on harvinaista ja jälkikontrolli perustuu ennen kaikkea laillisuusvalvojidelle tehtävän kantelun mahdollisuuteen. – Tämä edellyttäen, että jatkossa esittämäni kokonaissääntely toteutuu.

Alle 15-vuotiaiden rikoksesta epäiltyjen asema on epäselvä, ja sitä tulee selventää jatkossa. Tällä hetkellä heidän osaltaan tehdään esitutkinta (ilman vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja) ja asia saatetaan rikosasiain sovitteluun, mutta tähän sinänsä oikeaan lopputulokseen on päädytty vailla lain tukea.

Siitä huolimatta, että tässä on esitetty melko väljä sääntelykohde poliisilaille, on korostettava laillisuusperiaatetta. Kari Sinisalon aikanaan väitöskirjassaan ”Poliisin toimivallan määräytyminen” (1971) luoma oppi laillisuusperiaatteesta turvallisuusviranomaisten toiminnassa koskee myös poliisilakia. Laillisuusvalvojat ovatkin pitäneet ”arveluttavana” esimerkiksi huumekoiran käyttämistä rippileirillä, nuorisofestivaaleilla tai koulussa (OA 2003 s. 118 ja OA 2004, s. 79). Ennen lakia turvatarkastuksista tuomioistuimissa (1121/1999) myös metallinpaljastimien käyttö käräjäoikeuden ulko-ovella on todettu laillisuusperiaatteen (PL 8 §) vastaiseksi.

Sen sijaan on huomautettava selkeästi siitä, että poliisiviranomaisten ”*policy*”-ratkaisuisissa korostuu perusoikeuksien toteutumisen *aktiivinen* turvaaminen nimenomaan siitä syystä, että kyseessä on pääsääntöisesti ”massamuotoinen” toiminta ilman rikoksesta syylliseksi epäiltyä yksilöä. Esimerkiksi ulkomaalaistaustaisia henkilöitä on kohdeltava samoin kuin syntyperäisiä suomalaisia, eikä heitä muutenkaan saa asettaa alempaan asemaan esimerkiksi nimittelmällä heitä ”neekereiksi” (ks. esim. OA 1992 s. 85, OA 1997 s. 136 ja OA 2000 s. 13). Myös rikostentorjunnassa ja rikosten paljastamisessa on toimittava

tasapuolisesti perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän mukaisesti, vaikka toimenpiteillä ei olisikaan varsinaista kohdetta. Torjunnan tulee kohdistua poliisin itsensä havaitsemiin merkittäviin kohteisiin, mutta ilman syrjintää.

2.3. Tieliikennelaki

On syytä mainita lyhyesti vielä tieliikennelain sääntelyn erityispiirteet. Pohjoismaat ottivat ensimmäisinä maailmassa käyttöön rutiininomaiset ”ratsiat” niin rattijuopumusten kuin muidenkin liikennerikosten torjunnassa. Keskeistä tässä TLL 7 luvun (93–97 §) sääntelyssä on se, että kontrollitoimenpiteisiin ei edellytetä minkäänlaista ”syytä epäillä” -kynnystä, vaan nimenomaan rikosentorjunnan näkökulmasta standardisoidut ajo-oikeus-, ajoneuvo- ja ajokuntotarkistukset nostavat kiinnijäämisriskiä, joka puolestaan vaikuttaa rikoksen tekemisen alttiuteen.

Sääntelyn perustuslaillisuutta ei ole tutkittu, mutta siihen ei ole ollut tarvetakaan. Pohjoismainen malli on levinnyt useisiin Manner-Euroopan maihin ja rikosentorjunnassa se on todettu tehokkaaksi, toisin kuin vaikkapa yhdysvaltalaisen poliisilakien mukainen menettely, jossa tiellä pysäyttäminen edellyttää ”syytä epäillä” -kynnyksen ylittymistä.

2.4. Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki

Esitutkinta on rikosprosessin ensimmäinen vaihe, jonka tarkoituksena on tuottaa syyttäjälle syyteharkinnassa tarvittava aineisto ja valmistella mahdollista oikeudenkäyntiä siten, että todisteet ovat esitettävissä yhtäjaksoisessa pääkäsittelyssä. ETL 2 §:n mukaan esitutkinta on aloitettava, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on ”syytä epäillä, että rikos on tehty”. Laki koskee siten määritelmän mukaan tilannetta, jossa ”syytä epäillä” -kynnys on ylitetty rikoksesta, vaikkakaan tekijästä ei ole tietoa. PKL:n mukaisten pakkokeinojen käyttö tapahtuu pääsääntöisesti esitutkinnan aikana tai siihen liittyen.

ETL ja PKL voidaan mielestäni jatkossa yhdistää, koska mitään loogista syytä niiden erillään pitämiselle ei näy olevan. Pikemminkin nykytila johtaa sekaannuksiin sovellettavasta laista. Jo nyky muodossaan lait näkyy kirjoitetun siten, että ne on ”luettava yhteen”. ETL:n aluksi on yleisiä periaatteita koskevia säännöksiä, mutta PKL alkaa suoraan vapauteen kohdistuvilla pakkokeinoilla. Oikeusturvanäkökulmasta pakkokeinoihin pitää tietysti kiinnittää toisenlaista huomiota kuin ”pelkkiin” esitutkinnallisiin toimenpiteisiin. On eri asia miettiä

vaikkapa ”alustavan puhuttelun” kohteen oikeusturvaa kuin tutkintavangin oikeusturvaa.

Samalla kun kansalaisten perusoikeuksiin voidaan puuttua entistä helpommin, on myös oikeusturvakeinojen toimivuudesta pidettävä huolta (ks. LaVM 31/2002 vp ja PeVL 11/2005 vp). Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että oikeusturvakeinoja koskevat säännökset vaihtelevat eri pakkokeinoissa ilman johdonmukaista logiikkaa perusoikeussuojan näkökulmasta. Joitakin perusoikeuksia suojataan melko tehokkaasti; joitakin toisia taas ei juurikaan. Erityisesti valvontajärjestelyiden osalta olisi syytä kokonaisharkintaan. Salaisissa pakkokeinoissa ei tietenkään voida käyttää normaalia tiedoksiantamista epäillylle ja valitusoikeutta, mutta erityisesti tällä alueella yhtenäisen mekanismin luominen vaikuttaa tarpeelliselta.

Sinänsä lait voidaan siis yhdistää, koska pakkokeinojen käyttö tapahtuu pääsääntöisesti esitutinnan aikana tai siihen liittyen. Pakkokeinossa voi tosin olla kyse myös tuomioistuimen rikosprosessin kuluessa määräämästä tai jatkamasta pakkokeinosta (esim. vangitseminen, vakuustakavarikko tai takavarikko), mutta niistä on omat säännöksensä.

Pakkokeinojen tuomioistuinkäsittelyä koskevat säännökset voidaan koota yhdeksi kokonaisuudeksi, joka voi olla joko oma lukunsa ehdotetussa esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevassa laissa tai laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997).

Poliiilakiin tulee jättää poliisitoimintaa koskevat yleiset säännökset sekä säännökset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä ja rikosten ehkäisemisestä. Toisaalta erityisesti lain 3 luvussa annetut säännökset tiedonhankinnasta eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kuulu poliisilakiin. Luvussa säädetään teknisestä valvonnasta, tarkkailusta, teknisestä tarkkailusta, peitetoiminnasta (soluttautumisesta), valeostoista, televalvonnasta, telekuuntelusta ja tietolähdetoiminnasta. Ennen kaikkea teknisessä tarkkailussa, peitetoiminnassa ja valeostoissa, televalvonnassa ja telekuuntelussa on jo määritelmän mukaan kysymys epäillyn rikoksen selvittämisestä, vaikka toki menettelytavoilla voidaan myös ”vetää markkinoilta” esimerkiksi huumeita ja aseita ja siten estää uutta rikollisuutta.

Kyse ei ole vain säännösten sijoittamisesta. Kysymys on myös siitä, millaisia perusoikeuksiin rakentuvia oikeusturvakeinoja näihin asiallisesti pakkokeinoina pidettäviin toimenpiteisiin on liitettävissä. Tietysti – Pasi Pölösen termein – tällaisiin ”salaisiin pakkokeinoihin” joudutaan luomaan uudenlaisia oikeusturvamekanismeja, joissa esimerkiksi epäillylle ei voida antaa tietoa pakkokeinosta. Ensimmäinen askel tällä tiellä on kuitenkin se, että tunnustetaan menettelytapojen olevan osa yksittäisen epäillyn rikoksen selvittämistä, ei osa yleistä rikostentorjuntaa.

ETL:a ja PKL:a yhdistää ennen kaikkea se, että esitutkintaa on yhä vaikeampaa pitää erossa pakkokeinoista, etenkin mitä herkimmin julkisen vallan käyttöön suhtaudutaan. Jos julkisen vallan käytöllä ymmärretään – Kaarlo Tuorin määritelmän mukaan – yksilön perusoikeuksiin puuttumista, on oikeastaan melko vähän sellaisia esitutkinnallisia toimenpiteitä, joita ei voida pitää ainakin jossakin määrin julkisen vallan käyttämisenä. Mitä vähäisempi puuttuminen esimerkiksi vapautteen koetaan perusoikeuskysymyksenä, sitä useammin säännöksiä tulisi joka tapauksessa siirtää ETL:sta PKL:iin, jos yhdistämiseen ei päädyttäisi.

Käytännössä näitä kahta lakia yhdistää lisäksi moni muu tekijä. Tutkinnanjohtajalla on toimivaltuus kummankin lain mukaan useimpiin toimenpiteisiin. Esteellisyysäännökset ovat samat. Käytännön työssä poliisimies tuskin miettii, onko hän vaikkapa viikonloppuyönä kaupungin torilla tappelua selvittäessään soveltamassa ETL:a vai PKL:a. Esitutkinta ja pakkokeinojen käyttö viime kädessä samastuvat.

Olellainen ero PoL:iin on kuitenkin seuraava. Kun edellä mainittu ”syytä epäillä” -kynnys esitutkinnassa on ylitetty, poliisin oikeudet ja velvollisuudet kohdistuvat selvästi yksilöön esitutkinnan asianosaisena. Eri oikeuskulttuureissa yksilö saa perusoikeuksilleen melko tavalla eriasteista suojaa pakkokeinojen käytössä.

Vapauden osalta (PKL 1–2 l) kuka hyvänsä poliisimies (ks. tark. PoL 7 §) voi ottaa rikoksesta epäillyn tai henkilöllisyytensä paljastamisesta kieltäytyvän henkilön kiinni 24 tunniksi ilman pidätysmääräystä (ks. myös PoL 10 §). Pidättämiseen oikeutettu virkamies (esim. ylikomisario tai komisario, ks. PKL 1:6) voi pidättää epäillyn kolmeksi päiväksi (ks. tark. PKL 1:13). Tuomioistuimien voi vangita epäillyn. Tutkintavankeudella ei ole määräaika, mutta tuomioistuimien, joka tulee käsittelemään syytteen, asettaa määräajan syytteen nostamiselle (jota tosin voidaan pidentää). Lisäksi tutkintavanki saa asiansa uuteen käsittelyyn neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esitettyään. Ylipääntään tutkintavankeus on lopetettava poliisin pyynnöstä, jos sille ei enää ole edellytyksiä. Tässä suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö vastaa suomalaista lainsäädäntöä.

EIT:n tapauksessa Vasileva v. Tanska 25.9.2003 oli kyse 67 vuoden ikäisen huonokuntoisen naishenkilön kiinniottamisesta 13,5 tunniksi pelkästään henkilöllisyystietojen saamista varten. Vaikka Vasilevalla sittemmin havaittiin maksamaton sakko, vapaudenmenetys ei ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska poliisi ei ollut

ryhtynyt tutkimuksiin henkilöllisyyden selvittämiseksi vaan oli vain esittänyt Vasilevalle kysymyksiä.

EIT:n tapauksessa Hilda Hafsteindóttir v. Islanti 8.6.2004 puolestaan katsottiin, että henkilöä ei voitu ottaa poliisin haltuun pelkästään päihtymyksen perusteella, koska näyttöä yleisen järjestyksen tai vaaran aiheuttamisesta itselle ei ollut esitetty.

Perusteeton viivytely vapautensa menettäneen päästämässä vapaaksi johti puolestaan Ranskaa vastaan langettavaan tuomioon tapauksessa EIT Quinn v. Ranska 22.3.1995. Epäilty oli ollut 11 tuntia vapautensa menettäneenä sen jälkeen, kun tuomioistuimien oli määrännyt hänet vapautettavaksi. Samoin ratkaisussa EIT Rokhlina v. Venäjä 7.4.2005 vaimo oli ollut tutkintavankeudessa 1,5 vuotta miehensä surmasta ennen oikeudenkäyntiä. Tuomio oli langettava Venäjän valtiolle, koska tutkintavankeudessa oli otettu huomioon vain epäillyn rikoksen vakavuus, eikä paonvaaraa, todisteiden hävittämistä tai rikollisen toiminnan jatkamisvaaraa edes väitetty olleen.

Omaisuuksien suojan suhteen oikeusturvavaatimukset ovat vähäisempiä. Takavarikko, hukkaamiskielto ja vakuustakavarikko (PKL 3–4 l) ovat väliaikaisia toimenpiteitä eivätkä yleensä vaikuta omaisuuden arvoon, jos se palautetaan myöhemmin pakkokeinon kohteelle. Nykyiset toimivaltuudet ovat epäjohtomukaisia. Menettämisseuraamuksen ja vahingonkorvauksen turvaamiseksi käytettävistä hukkaamiskiellosta ja vakuustakavarikosta päättää tuomioistuin (PKL 3:2), kun takavarikosta päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies (PKL 4:5).

Rajanveto on vaikeaa. ”Ylimääräinen” omaisuus, jota talousrikoksesta epäillyltä tavataan, voi toimia yhtä hyvin näyttönä rikosasiassa (takavarikkoperuste) kuin myös turvaamassa myöhempiä korvausvelvollisuuksia asianomistajille tai valtiolle (hukkaamiskielto ja vakuustakavarikko). Ylipäätään hukkaamiskielton ja vakuustakavarikon erottaminen perustuu ruotsalaiseen sääntelymalliin vuodelta 1959, eikä niiden erottamiselle liene enää mitään perusteita.

Kotirauhan suoja on Pohjoismaissa säännelty melko kevyesti. Etenkin anglosaksisissa oikeuskulttuureissa mutta nykyään myös yhä useammin Manner-Euroopassa kotietsinnälle (PKL 5:1) vaaditaan tuomioistuimen tai ainakin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätös. Meillä poliisimies voi määräyksettä toimittaa kotietsinnän, jos ”asia ei siedä viivytystä” (PKL 5:3), ja näin yleensä myös toimitaan. Jälkikontrollia harjoittavat vain laillisuusvalvojat, eikä aiheettomana pidetystä kotietsinnästä voi tehokkaasti ajaa vahingonkorvauskannetta tuomioistuimessa.

EIS 8 artiklan mukainen oikeus nauttia *yksityis- ja perhe-elämän* kunnioitusta koskee yksityiselämää, perhe-elämää, kotia ja myös ammatillista kirjeenvaihtoa. Näin ollen EIT on katsonut, että myös asianajajan toimistotilat ja yrityksen toimitilat kuuluvat suojan piiriin (Niemi v. Saksa 16.12.1992, van Rossem v. Belgia 9.12.2004 ja Buck v. Saksa 28.4.2005). Keskeistä jo näissä ratkaisuissa oli vaatimus takeista mielivaltaa vastaan, vaikka kotietsinnälle ei edellytettäisikään

(tutkinta)tuomarin ratkaisua. Keskeistä on, että kotietsinnän perusteen ja sen kohteen on oltava riittävän yksilöity. Erityisesti asianajotoimistoon tehtävässä kotietsinnässä on pyrittävä varomaan asiamiessalaisuuden loukkaamia takavarikoitaessa esimerkiksi tietokoneita.

Tapauksessa EIT Sallinen ym. v. Suomi 27.9.2005 (ks. myös OA 2000 s. 127 ja OKa 2003 s. 79) oli kyse siitä, oliko kansallisilla laeilla säännelty riittävän täsmällisesti ne edellytykset, joilla etsintä ja takavarikko voitiin kohdistaa asianajajan salassapitovelvollisuuden käsittämään aineistoon, tässä tapauksessa asianajajan tietokoneisiin. Asianajaja Sallista epäiltiin avunantajaksi kahden päämiehensä talousrikoksiin. Poliisi tarkisti Sallisen toimistolla manuaalisia arkistoja ja kalentereita, mutta myös takavarikoi toimiston tietokoneet niiden kovalevyjen kopioimista varten 1–2 viikoksi. Suomi sai tapauksessa langettavan tuomion ennen kaikkea sen vuoksi, että PKL 4:2.2:n, OK 17:23:n ja asianajajalain 5c §:n suhde oli epäselvä. Kopiointi oli kestänyt enemmän kuin oli tarpeellista. Suomessa ei havaittu olleen asianmukaisia oikeudellisia takeita siltä varalta, että kotietsintä riitautettaisiin tuomioistuimessa. – Taustalla oli myös Suomen Asianajajaliiton ja OA:n vaatimus lain selkeyttämiseksi, jotka eivät ole tietojeni mukaan johtaneet lainvalmisteluun.

Kyse oli siis ennen kaikkea siitä, että asiassa ei ollut *menetelty* asianmukaisesti. EIT totesi, että jos asianajajaa epäillään osallisuudesta päämiehensä rikokseen, mikään ei sellaisenaan estä pakkokeinojen, muun muassa takavarikon, käyttöä. Ongelma oli toki niiden 17 kanssavalittajan asema, joiden asiakastietoja ”vuoti” KRP:lle Sallisen rikostutkinnan yhteydessä. Kotietsintää ja tietokoneiden takavarikkoa ei ollut EIT:n mukaan rajattu välttämättömimpään. Tälle ongelmalle ei voine tehdä mitään vapaan todistusteorian oloissa.

Muiltakin osin yksityisyys on Suomessa perusoikeusnäkökulmasta verraten joustavasti säänneltyä. *Henkilöön kohdistuva etsintä* (henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus) tehdään poliisimiehen omin päätöksin, tosin ottaen huomioon muun muassa se, että henkilönkatsastuksen saa tehdä vain samaa sukupuolta oleva poliisimies taikka terveydenhuoltohenkilöstöön kuuluva henkilö (PKL 5:12).

Yleisenä kysymyksenä, johon kaivataan vastausta, on se, mihin perusoikeuksiin kohdistuviin pakkokeinoihin voi tehokkaasti antaa tehokkaasti *suostumuksensa*. Vapauteen kohdistuviin ei varmasti voi antaa suostumusta, mutta entä esimerkiksi kotietsintään tai henkilöntarkastukseen? Asia olisi säänneltävä laissa.

Suurin oikeuspoliittisen keskustelen kohde on liittynyt ”*salaisiin pakkokeinoihin*” eli telekuunteluun, televalvontaan ja tekniseen tarkkailuun. Näiden pakkokeinojen suurin ongelma on siinä, että pakkokeinot ulottuvat muihinkin kuin pakkokeinon kohteeseen. Kun otetaan huomioon ylimääräisen tiedon käyttö-

kiellon puuttuminen meikäläisestä rikosprosessista, voidaan esitutkinta hyvin-kin käynnistää sillä perusteella, että A:n puhelinta kuunneltaessa kuullaan B:n kertovan jostakin aivan muusta rikoksesta – usein sellaisesta, jonka perusteella telekuuntelulupaa ei ylipäättäen olisi voitu myöntää, vaikka B olisi ollut epäilty.

Toimivaltuudet ovat laajentuneet viime kymmenen vuoden aikana – varmasti osin hyvistä syistä – mutta tietoa siitä, miten tällä on saatu torjuttua rikollisuutta, ei ole. Valtuuksien lisäämistä on lisäksi usein perusteltu järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla, mutta siitäkään ei ole tutkimustietoa.

Lisäongelmana on se, mitä oikeastaan telekuuntelu tai televalvonta tarkoittaa? Saako pidätyksen suorittanut poliisimies tutkia pidätetyn käsipuhelimesta, mitä numeroita sinne on talletettu tai mihin numeroihin käsipuhelimesta on soitettu tai mihin on vastattu? Entä tekstipostiliikenne? Tai saako takavarikko-perusteella poliisiin haltuun otetusta tietokoneesta tutkia kaikki tietoliikenneyhteydet, joita sillä on tehty? Kysymyksistä on melkoisesti epätietoisuutta, jotka tulisi ratkaista uudessa laissa. Elektronisista asiakirjoista tulisi antaa omat säännöksensä uudessa laissa.

Oikeusturvamekanismina teknistä kuuntelua koskevissa asioissa on, tuomioistuimen tehtyä asiassa ratkaisun, ”julkinen asiamies”. Hänen tehtävänsä on hyvää asianajotapaa noudattaen ”valvoa kuuntelun kohteena olevan rikoksesta epäillyn ja hänen puhekumppaneidensa etuja”. Järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2003, eikä sen käytännön toimivuudesta ole tietoja.

Oikeussuojan tarve korostuu erityisesti niissä tapauksissa, joissa päätöstä ei voida tehdä salassapitosyistä oikeudenkäynnissä ja normaalia jälkikontrollia ei voida järjestää. Valvontajärjestelyissä – oikeusturvakeinojen puuttuessa – ollaan meillä vielä hakemassa johdonmukaista linjaa. Myöskään asianajajille julkisen asiamiehen tehtävät eivät ole tuttuja eivätkä houkuttelevia.

Puollan selvityshenkilö Helmisen esittämää ratkaisua, jonka mukaan PoL 3 luvun tiedonhankintaa koskevat säännökset (eräin poikkeuksin) ja PKL 5a luvun telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua koskevat säännökset yhdennettäisiin omaan lakiinsa. Erityinen valvontajärjestelmä, joka olisi mahdollisimman pitkälle yhdenmukainen, olisi tarpeen. Tässä tilanteessa tiedon saaminen jo voimassa olevasta oikeudesta on vaikeaa.

Muitakin esimerkkejä olisi esitettävissä. Tällä hetkellä DNA-tunnisteiden ottaminen on rajattu rikoksesta epäiltyihin (ks. tark. PKL 6:5), mutta jatkossa tunnisteet otetaan koko väestöstä passia haettaessa ja tietoja voidaan käyttää kansainvälisten sopimusten mukaan rikosoikeudellisessa yhteistyössä. Laittoman maahanmuuton estämiseksi on tekeillä useita lainsäädäntöhankkeita Euroopan unionissa. Näihin eurooppalaisen rikosoikeuden kysymyksiin en puutu tässä.

Keskeistä on se, että pakkokeinoja käytettäessä perusoikeuksiin puuttuminen vaihtelee intensiteetiltään ja vastaavasti vaihtelevat toimivaltaiset viranomaiset sekä jälkikontrollin muodot. Jossakin määrin meikäläinen perusoikeuksien ”tärkeysjärjestys” yllättää. Siinä missä muualla kotirauha ja yksityisyys menevät omaisuudensuojan edelle, meillä omaisuuteen kohdistuvat hukkaamiskielto ja vakuustakavarikko ovat edelleenkin kovin suojattuja verrattuna kotirauhaan.

Pakkokeinojen on joka tapauksessa täytettävä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus, hyväksyttävyy-, oikeusturva- ja muut vaatimukset. Perusoikeuksiin puuttumisen aineelliset edellytykset korostuvat etenkin, jos oikeussuojaan jää puutteita (esim. salaiset pakkokeinot).

Myös *asianomistajan* oikeus esitutkintaan ja oikeussuojakeinot on turvattava aikaisempaa paremmin. Meilläkin on ratkaisuja (ks. OKa 2003, s. 82, Oka 2004, s. 77 ja OA 2005, s. 131), joissa on arvosteltu poliisin menettelyä, kun eri syistä tutkintapyyntöä ei ole viipymättä kirjattu. Samoin jos esitutkinta lopetetaan tai keskeytetään, ETL 47 §:n mukaan asianosaisina kuulluille on ilmoitettava päätöksestä. (Ks. myös OA 1992 s. 83, OA 1994 s. 52, OA 1999 s. 171, OA 2000 s. 137, OA 2002 s. 102, OA 2005 s. 117, OA 2005 s. 118 sekä AOKa 15.6.2005 ja AOKa 15.9.2005.)

3. Muita seikkoja

Suomen Asianajajaliitto on huomauttanut vuoden 2000 oikeusturvaohjelmassaan rikoksen esitutkinnassa olevista henkilörekistereihin, julkisuuslainsäädäntöön ja asiakirjajulkisuuteen liittyvistä ongelmista. Journalistit puolestaan ovat kantaneet samasta asiasta huolta halutessaan yksityiskohtaista tietoa esitutkinnassa olevasta rikoksesta ja rikoksesta epäillystä. On epäilty sitäkin, että poliisiviranomaiset harjoittaisivat ”*trial by press*” menetelmää.

Oman käsitykseni mukaan ”kentällä” toimivat poliisimiehetkään eivät aina tarkkaan tiedä, mistä he saavat tiedottaa ja mistä eivät. ETL 49 §:n mukaan ”esitutkinnasta on *tiedotettava* siten, ettei ketään aiheettomasti saateta epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa ja haittaa”. Toisaalta saman lain 48 §:n mukaan tutkinnanjohtaja voi kieltää esimerkiksi asianajajaa ilmaisemasta esitutkinnassa esille tulleita seikkoja, jotka koskevat muita kuin hänen päämiestään, mikäli seikkojen ilmitulo ”voi vaikeuttaa rikoksen selvittämistä taikka aiheuttaa asianosaisille tai muille vahinkoa tai haittaa”. Vaikka ETL 48 §:n tarkoittamia kieltoja määrätään hyvin harvoin, periaatteessa on mahdollista, että keskeneräisestä esitutkinnasta saadaan melko

hyvin tietoa poliisilta, mutta epäillyn avustajalla ei ole oikeutta esittää epäillyn kantaa asiaan.

Esitutkimateriaalin julkisuuden suhteen asiasta säädetään ensi sijassa laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Lain 11 § säättää asianosaisen oikeudesta saada tieto asiakirjoista, jotka ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. EIT on arvioinut kysymystä tuomioissaan *Grauzinis v. Liettua* 10.10.2000, *Reinprecht v. Itävalta* 15.11.2005 ja *Nikolova v. Bulgaria* 25.3.1999. Kussakin tapauksessa oli kyse tutkintavangista ja hänen oikeudestaan saada kontradiktorisuuden periaatteen mukainen oikeus vastata vankeusvaatimuksen jatkamisvaatimukseen, oikeudesta saada riittauttaa kohtuullisin väliajoin tutkintavankeus ja oikeudesta perehtyä vangitsemisvaatimuksen perusteena oleviin asiakirjoihin. Juha *Halijoki* on katsonut (DL 6/2001) eräiden aikaisempien ratkaisujen perusteella, että ”epäillyn tietoon on annettava aina sellainen aineisto, jolla on tärkeä merkitys vankeuden laillisuuden arvioinnin kannalta”.

Saman lain 24 § puolestaan sääntelee *yleisjulkisuutta*. Sen 1 mom. 3 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun muassa poliisille ”tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat – – – kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta – – –, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä – – – tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä – – –”. Tämän säännöksen suhde ETL 49 §:ään jääköön tämän artikkelin ulkopuolelle, erityisesti siitä syystä, että hallitus on antanut esityksen HE 13/2006 vp laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, joka tulee vaikuttamaan jossakin määrin esitutkimateriaalin julkisuusongelmiin.

Henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa (523/1999) tai muualla laissa säädetään. Henkilötietolakia tarkentavia säännöksiä *rekistereiden* perustamisesta on eri turvallisuusviranomaisia koskevissa laeissa, mutta mitenkään yksiselitteiseltä lainsäädäntö ei vaikuta. Henkilörekistereiden hahmottamista vaikeuttaa lisäksi entistä kiinteämpi viranomaisyhteistyö EU:ssa, joka johtaa varsin vaikeaselkoisiin säännöksiin rekistereistä ja tietojen antamisesta niistä. Toiminnalliset rekisterit ja niiden jääminen vain viranomaisten piiriin on tietysti erittäin tärkeä asia sinänsä.

Lopuksi sanottakoon muutama sana *kansainvälistymisestä*. Suomalainen poliisi on entistä useammin yhteistyössä jonkin toisen EU-jäsenvaltion poliisin kanssa eri tavoin. Suomalainen kriisinhallintasotilas on entistä useammin yhteistyössä joko suomalaisen tai toisesta EU-valtiosta olevan poliisimiehen

kanssa. Näihin yhteistyön muotoihin liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat vielä laissa ratkaisematta, vaikka operaatiot ovat jo alkamassa.

Toisena kansainvälisen rikosoikeuden kysymyksenä esitän, mikä on jatkossa suomalaisen *tutkinnanjohtajan asema* rikosprosessissa? Suomea ja (osin) Ruotsia lukuun ottamatta syyttäjällä on huomattavasti aktiivisempi rooli jo esitutkinnan alussa EU-valtioissa. Useimmissa valtioissa kaikista rikoksista tulee ilmoittaa syyttäjälle 24 tunnin kuluessa siitä, kun ne ovat tulleet poliisin tietoon. Vangitsemis- tai muissa pakkokeino-oikeudenkäynneissä vaatimuksen esittää syyttäjä eikä tutkinnanjohtaja. Nähtäväksi jää, miten pitkään Suomi ja Ruotsi voivat erityisasemansa säilyttää.

Ehkä akuutein suomalaisen rikosprosessin ongelma on *rikosprosessin joutuisuus*. Rikosasian vastaajalla on oikeus ”kohtuullisen ajan kuluessa” oikeudenkäyntiin. Asian arvosteluun vaikuttavat Matti *Pellonpään* mukaan ennen kaikkea tapauksen vaikeusaste, valittajan menettely ja viranomaisten menettely käsittelyn kestäessä. (Ks. esim. Tejodor García v. Espanja 16.12.1997, Teixeira de Castro v. Portugali 9.6.1998 ja Vanyan v. Venäjä 15.12.2005.)

