

Markku Fredman



ESITUTKINNAN JA PAKKOKEINOJEN SÄÄNTELYN HISTORIAA

1 Aika ennen vuoden 1985 lakiesitystä

Rikosten selvittäminen ennen syyteasian tuomioistuinkäsittelyä on perinteisesti ollut poliisin tehtävä. Kyseessä on ollut vain yksi poliisin monista tehtävistä. Poliisin toiminta on Suomessa ollut aiemmin hyvin väljästi säänneltyä. Poliisilla oli yleistoimivaltuus, ja eri tehtäväkenttien rajat ylitettiin surutta. Poliisipäällikkönä maaseudulla toimi nimismies, joka oli myös ulosottomies ja syyttäjä. Konstaapelit toimivat nimismiehen apuna niin rikostutkinnassa, järjestyksen valvonnassa kuin täytäntöönpanotehtävissä. Syyttäjän rooli oli puolestaan hyvin kapea: käytännössä kihlakunnanoikeuksissa noudatettiin inkvisitorista menettelyä, jossa tuomarin tehtävänä oli selvittää asiat.¹

Syyttäjälaitoksesta väitöskirjan vuonna 1900 julkaissut Kaarlo Ignatius kirjoitti, että syyttäjä oli Ruotsin vallan aikana pikemminkin tuomarin apulainen tahi käskyläinen – toimien tuomarin määräysten mukaan asian selvittämiseksi – kuin valtiota edustava kantaja. Ainoastaan pienemmissä rikosjutuissa noudatettiin sitä akkusatorista prosessia, joka oli vuoden 1734 lakiin kirjattu.² Menettely oli kuitenkin yleisesti kehittynyt enemmän akkusatoriseksi vuoteen 1900 mennessä³.

-
- 1 Tauno Tirkkonen on todennut, että vain valtiosyyteperiaatteen vallitessa saattaa pätevä esitutkintalaitos syntyä, ja akkusatorisen menetelmän omaksuminen vaatimalla vaatii tehokkaasti toimivaa esitutkintalaitosta. Tirkkonen, Tauno: Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. 4. painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja nro 71. WSOY Porvoo 1975, s. 179. (Tirkkonen 1975)
 - 2 Ignatius, Kaarlo: Virallisen syyttäjistön kehittyminen, organisatioon ja syyteoikeus. Weilin & Göös Ab. Helsinki 1900, s. 107–108. Hovioikeuksien osalta s. 109.
 - 3 Ibid. 114–115.

Vasta vuonna 1960 oikeudenkäymiskaareen otettiin säännös, jonka mukaan virallisen syyttäjän ja asianomistajan on heti oikeudenkäynnin alussa esitettävä vaatimuksensa ja niiden perusteet. Samassa yhteydessä kumottiin myös säännös siitä, että ”jos nousee yleinen kulkupuhe törkeästä rikoksesta ja on pätevää syytä luulla sitä todeksi, määrätköön myös tuomari välikäräjät, vaikkei kukaan tee siitä kannetta”. Ennen vuonna 1960 toteutettua uudistusta oli kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että törkeää rikosta koskevassa asiassa tuomioistuin sai syytteen sisällöstä riippumatta antaa asianhaarojen edellyttämän tuomion.

Oikeudenkäyntimenettelyn rakentuminen inkvisitorisen menetelmän varaan johtui osaltaan siitä, ettei meillä viime vuosisadan alkupuolella vielä ollut siten kehittynyttä syyttäjälaitosta, että rikosoikeudenkäynnin tarkoitus olisi riittävässä määrin toteutunut muulla tavalla.⁴

Kaupunkien poliisilaitokset olivat pitkään kunnallisia eikä senkään vuoksi liene ollut yleistä tahoja, joka olisi kehittänyt poliisitointa valtakunnallisesti⁵. Vanhoilla kaupungeilla oli itsehallinto ja erioikeudet, jotka estivät valtakunnan viranomaisia puuttumasta kaupunkien asioihin muuten kuin lakeja säätämällä. Lääninhallitukset olivat poliisitoimen osalta heikkoja ja keskittyivät nimismiesten johtamiseen.

Poliisilaitoksen ja kaupunginviskaalien työnjako oli epäselvä⁶. Nämä viranomaiset jopa moittivat toisiaan huonosti selvitettyjen tapausten vuoksi. Kumpikaan taho ei ollut halukas ottamaan rikostutkinnan puutteita vastuulleen.⁷ Poliisikamariksi kutsuttu collegio arvioi 1800-luvulla, oliko asiassa aihetta oikeuskäsittelylle. Tästä järjestelmästä olisi voinut kehittyä tutkintatuomarijärjestelmä, mutta niin ei käynyt.

Vuonna 1934 julkaistussa opaskirjasessa Valmistava tutkinta rikosasioissa on kuitenkin sängen modernilta vaikuttava kuvaus siitä, miten tutkinta tulee hoitaa. Sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa yhteistyössä laaditussa koulutusoppaassa pohditaan mm. kuulustelutodistajan esteettömyyttä. ”Vielä on kuitenkin huomattava, olettaen, että syytetty on oikeudessa väittänyt - - ettei ainoastaan kuulustelun toimittaja, esimerkiksi nimismies, vaan myöskin kuulustelutodistaja, nimismiehen alainen poliisikonstaapeli, ovat yhdessä häntä pahoinpidelleet. Tästä tilanteesta ei ole helppo selviytyä. Suositeltavaa olisi sen vuoksi käyttää kuulustelutodistajana syrjäistä, uskottavaa ja luotettavaa henkilöä, joka ei ole poliisimies; hänen lausuntoonsa suuri yleisökin täydelleen luottaisi.” Oppaassa myös puollettiin sitä, että epäillyn tulisi voida käyttää avustajaa

4 HE 82/1995 vp, s. 15.

5 Vasta vuonna 1977 poistettiin ns. vanhoilta kaupungeilta velvoite osallistumisesta poliisilaitoksen menoihin.

6 Vielä vuoden 1978 kaupunginviskaaliasetuksessa säädettiin, että kaupunginviskaali saattoi ottaa esitutkinnan hoitaakseen. Asetus 181/1978, 4 §. Asetus kumoutui vasta 1.12.1996.

7 Jansson, Julia: Helsingin syyttäjänviraston historia – kunniatehtävästä tulosvastuuseen. Edita Prima. Helsinki 2014, s. 174. (Jansson 2014)

kuulusteluissa.⁸ Myös asianajaja ja tuleva ensimmäinen kaupunginviskaali Reino R. Lehto puolsi vuonna 1932 puolustajan läsnäoloa kuulusteluissa⁹. Sen sijaan vuonna 1968 julkaistussa poliisikoulun oppikirjassa ei edes mainita mahdollisuutta avustajan käyttöön kuulusteluissa¹⁰.

Kaupungeissa syyttäjinä toimineet kaupunginviskaalit olivat hajanainen joukko, jolla ei ollut minkäänlaista urakehitystä. Heillä ei edes ollut omia työtiloja, vaan työ piti tehdä raastuvanoikeudessa ja kotona, Helsingissäkin vuoteen 1984 asti¹¹. Koulutus uran aikana oli lähes olematonta 1980-luvulle asti. Kaikki syyttäjät eivät edes olleet suorittaneet lakimiestutkintoa. Heillä ei siis ole ollut suurtakaan merkitystä tai painoarvoa, kun eri vaiheissa on arvioitu mahdollisuuksia rikosoikeudenkäyntien valmistelun tehostamiseksi. Vielä 1950-luvulla Helsingissä poliisi toimitti asiakirjat suoraan raastuvanoikeuteen, jossa ne jaettiin raastuvanoikeuden osastolle, jossa vasta kaupunginviskaali perehtyi vireille tulleeseen rikosasiaan¹². Vielä 1980-luvulla tämän kirjoittajan toimiessa kaupunginviskaalin sijaisena, raastuvanoikeuden haastemies säilytti syyttäjän tarvitsemia jutun asiakirjoja, joita syyttäjä sitten ”lainasi” istuntoon mennessään¹³.

Oikeuskansleri oli syyttäjien ylin esimies vuoteen 1997 asti, mutta tämän viran haltijoilla oli kovin vähän kiinnostusta tai mahdollisuuksia kyseisen sektorin kehittämiseen¹⁴. Nykyisin lakisäateistä esitutkintayhteistyötä ei ollut, tai jos olikin, kyse oli eri tehtävien kasaantumisesta yhden ja saman virkamiehen hoidettavaksi hänen eri rooleissaan yleisvirkamiehenä. Ei ollut oikein ketään, joka olisi kokonaisvaltaisesti ja valtakunnallisesti arvioinut, ovatko jutut riittävästi ja tehokkaasti valmisteltuja siinä vaiheessa, kun asia piti saattaa tuomioistuimeen syyteasiana.¹⁵ Huolta asiasta näyttävät kantaneen lähinnä yliopiston professorit.

8 Ignatius, Eero: Valmistava tutkinta rikosasioissa. Ohjeita poliisimiehille tutkintojen toimeenpanossa ja tutkintapöytäkirjojen laatimisessa. WSOY. Porvoo 1934, s. 16–20. (Ignatius 1934)

9 Lehto, Reino R.: Valmistavasta tutkinnasta rikosasioissa. Defensor Legis 1932, s. 13–14. (Lehto 1932)

10 Katila, Kauko: Kriminaalitaktiikka. Kuopio 1968, s. 240–244. (Katila 1968)

11 Jansson 2014, s. 19.

12 Jansson 2014, s. 177. Samoin Lehto 1932, s. 17, joka toteaa, että ns. vangitun jutulle jopa määrättiin käsittelypäivä ennen, kun syyttäjä edes tiesi asiasta, sekä Hietaniemi, Tuija: Totuuden jäljillä – suomalaisen rikospoliisin taival. Keskusrikospoliisi. Helsinki 1995, s. 17–32. (Hietaniemi 1995)

13 Ks. tarkemmin: Fredman, Markku: Syyttäjistä – ja vähän muustakin – asianajajan näkökulmasta. Teoksessa Ohisalo, Jussi – Tolvanen, Matti (toim.): Consilio manuque – Yhtenäinen syyttäjälaitos 10 vuotta. Joensuun yliopisto. Joensuu 2008, s. 5–14.

14 Jansson 2014, s. 115–116.

15 Tuolloista tilannetta kuvannee se, että vuonna 1990 ilmestyneen laatuaan ensimmäisen

Esitutkintalakia ei ollut. Nykyisin pakkokeinoiksi luokitelluista toimivaltuuksista – käytännössä vain vangitsemisesta ja itseavusta – säädettiin rikoslain voimaanpanoasetuksessa (RVA, 39/1889). Vuonna 1929 annettiin asetus tuntomerkkien ottamisesta rikollisilta (343/1929), joka korvattiin vuonna 1936 asetuksella henkilötuntomerkkien ottamisesta (245/1936).

Ensimmäinen poliisilaki (87/1966) tuli voimaan vasta vuonna 1967. Aiemmat hajanaiset säännökset koskivat lähinnä poliisin organisaatiota ja tehtäviä – ei niinkään toimivaltaa. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä syntyi jo selvää pyrkimystä myös toimivallan laintasoiseen sääntelyyn. Luovuttiin ajatuksesta, että poliisilla olisi jonkinlainen ”yleisvaltuus” laillisten tehtäviensä hoitamiseen.¹⁶

Yleisvaltuus tarkoitti sitä, että poliisilla oli valta kajota ”hallintoalamaisten” vapauspiiriin silloin, kun jokin poliisin tehtävä sitä edellytti. Säädännäisen oikeuden tukea ei edellytetty. Se uusi ajatus, että viranomaiselle annettu lakisääteinen tehtävä ei vielä luo minkäänlaista toimivaltaa sai vahvan tuen Kari Sinisalonen väitöskirjasta Poliisin toimivallan määräytyminen: Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta (1971).¹⁷

Oikeudenkäyntiä ja sen valmistelua koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta ryhdyttiin valmistelemaan jo 1800-luvun lopussa. Sotavuodet 1939–1944 katkaisivat kokonaisuudistukseen tähtäävän valmistelun. Sotien jälkeen siirryttiin osittaisuudistusten tekemiseen.¹⁸ Vuonna 1901 julkaistussa Wreden komitean mietinnössä¹⁹ kuvataan tavoitteena oleva rikosasioiden suullinen ja välitön pääkäsittelyjärjestelmä hyvin pitkälti sellaisena kuin mikä lopulta yli 90 vuotta myöhemmin toteutui. Pääkäsittelyjärjestelmään siirtyminen olisi tietenkin asettanut ja sittemmin asettikin suuret kehittämisvaatimukset sille, miten rikosasioita valmistellaan ennen oikeudenkäyntiä.

Syyttäjän käsikirjan julkaisivat syyttäjien yhdistykset – ei oikeuskanslerinvirasto. Kalske, Jorma – Nissinen, Matti – Tohkanen, Matti: Syyttäjän käsikirja. Suomen kaupunginviskaaliliitto ry, Poliisitarkastajat ry. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

16 Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Talentum. Liettua 2012, s. 177–178 ja siinä mainittu Veli Merikosken tuotanto.

17 Viimeisetkin yleisvaltuuden rippeet saatettiin todeta hävinneiksi, kun Helsingin raastuvanoikeus tuomitsi 8.3.1989 kaksi keskusrikospoliisin tutkijaa sakkoihin heidän nauhoitettuaan tutkintavangin soittamia puheluita. (Uutiset asiasta Helsingin Sanomat, Iltalehti ja Hufvuds-tadsbladet 9.3.1989). Oikeus riistää henkilöltä henkilökohtainen vapaus ei siis enää antanut oikeutta hänen viestintäsalaisuutensa loukkaamiseen ilman laissa olevaa valtuutusta – vain asian luonnosta seuraavana.

18 Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen Marko: Esitutkinta ja pakkokeinot. Talentum Oyj. Viro 2014, s. 4. (Helminen ym. 2014)

19 Komiteamietintö 1901:8.

Wreden komitean ehdotukseen sisältyivät myös säännökset esitutkinnasta ja pakkokeinoista. Esitutkinnasta komitea käytti nimitystä valmistava tutkinto ja pakkokeinoista nimitystä varotoimet.

Uudistus ei kuitenkaan toteutunut enää Venäjän vallan viimeisinä vuosina. Klaus Helmisen mukaan yhtenä syynä tähän oli se, että Wreden komitean asettaminen samoin kuin eräät muut ajan tapahtumat nähtiin osana venäläistämispolitiikkaa, pyrkimyksenä hävittää Ruotsin vallan ajalta periytyvä lainsäädäntö autonomisesta Suomen suuriruhtinaskunnasta.

Ulkomaiset vaikutteet olivat merkittäviä. Wrede oli saanut oppinsa Saksasta. Myös Kaarlo Ignatiuksen syyttäjälaitosta koskeva väitöskirja vuodelta 1900 oli silmiinpistävän kansainvälinen: ainakin kolmannes kirjan tekstistä on oikeusvertailua.

Maamme itsenäistyttyä oikeusministeriö antoi vuonna 1923 professori Otto Hjalmar Granfeltin tehtäväksi laatia ehdotus oikeudenkäyntilaitoksen uudistamiseksi. Granfelt ehdotti vuonna 1925 säännöksiä, jotka muistuttavat suuresti sittemmin 1980-luvulla hyväksytyt esitutkinta- ja pakkokeinolakien vastaavia pykäläiä.

Ehdotuksen mukaan valmistavan tutkinnan²⁰ olisi toimittanut poliisi, mutta syyttäjällä olisi ollut oikeus valvoa sitä ja ottaa se tarvittaessa suorittaakseen. Granfelt esitti myös pidättämisen käyttöönottamista vangitsemisen esitoimenpiteenä. Pidätysaika olisi ollut kolme vuorokautta ja vangitsemisesta olisi päättänyt tuomioistuin. Tämän jälkeen kokonaisuudistuksen valmistelu jatkui 1940-luvun lopulle asti.²¹

Vuonna 1947 lainvalmistelukunta laati esityksen esitutkintalaiksi, joka ei johtanut lainsäädäntötoimiin. Ehdotuksen mukaan esitutkinnan olisi toimittanut poliisi tai syyttäjä. Syyttäjä olisi saanut antaa poliisille tutkintaa koskevia ohjeita ja ottaa sen johtaakseen.²²

Vuonna 1948 toteutettiin merkittävä yksittäinen uudistus. RVA:ta muutettiin (515/1948) siten, että pidättämisestä tuli vangitsemisen esitoimenpide, jonka aikana selvitetään onko vangitsemiseen edellytykset (23,3 §). Pidätysajan enimmäispituudeksi tuli 17 vuorokautta.

Vuonna 1959 säädettiin laki takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa eli ns. takavarikkolaki (260/1959).

Takavarikkolaki ei ollut aivan takapajuinen laki, vaikka niin voisi ehkä kuvitella. Laissa oli säännökset takavarikkokielloista, jotka vaikuttavat osin nykyisiä tiukemmilta. Takavarikko oli myös kumottava, jos syytetä ei oltu nostettu kuudessa viikossa takavarikon tekemisestä. Lääninhallitus saattoi jatkaa tätä määräaika – ilmeisesti vain yhden

20 Termi ”esitutkinta” esiintyy ainakin vuonna 1956 Lakimiespäivien pöytäkirjassa professori Tauno Ellilän pidettyä alustuksen aiheesta Esitutkinnasta rikosasioissa.

21 Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti: Uusi esitutkintalainsäädäntö. 2. painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990, s. 3. (Helminen ym. 1990)

22 Helminen ym. 1990, s. 4.

kerran – enintään kahdella viikolla. Myös etsintöjä koskevat säännökset muistuttavat hämmästyttävässä määrin nykyistä sääntelyä.

Kokonaisuudistuksen valmistelu jatkui edellä mainituista osittaisuudistuksista huolimatta. Oikeusministeriön asettaman esitutkintatoimikunnan mietintö²³ valmistui vuonna 1964.

Ehdotus oli pohjana 1960–1970-lukujen taitteessa julkaistuille esitutkintaa koskeville poliisin käskylehdille. Poliisin käskylehdet olivat sisäasiainministeriön yleisohjeistoja poliisille. Käskylehdet ohjasivat poliisikäytäntöä niin, että uuden esitutkintalain voimaantulo ei muuttanut sitä radikaalilla tavalla.²⁴

Vuonna 1970 lainvalmistelukunnan tehtäväksi annettiin esitutkintaa, puolustusta ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevien lakiehdotusten valmistelu. Lainvalmistelukunnan lopullinen ehdotus valmistui vuonna 1973.²⁵ Valmistelutyö jatkui tämän jälkeen oikeusministeriön vuonna 1974 asettamassa esitutkintatyöryhmässä. Työryhmä laati ensin vuonna 1975 valmistuneen ehdotuksen esitutkintalaiksi ja vuonna 1976 valmistuneen ehdotuksen laiksi pakkokeinoista rikosasioissa. Lausuntojen jälkeen lopullinen ehdotus valmistui 1980.²⁶

Esitutkintatyöryhmän ehdotukseen ei sisällynyt enää ehdotuksia puolustuksesta²⁷ esitutkinnassa eikä esitutkinnassa kuultaville todistajille maksettavista korvauksista. Valtiontaloudellisista syistä näiden ehdotusten valmistelu oli keskeytettävä. Työryhmän työvaliokunta ehti kuitenkin sitä ennen saada valmiiksi ehdotuksen epäillyn puolustusta rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.²⁸

Se, että uudistusten toteuttaminen kesti yli 90 vuotta, osoittaa, että loppujen lopuksi suuria paineita niiden toteuttamiseksi ei tainnut olla. Ulkomailla koulutettu ja sieltä vaikutteensa saanut juristieliitti näki uudistusten riippuvuuden toisistaan ja ymmärsi järjestelmän vanhakantaisuuden, mutta käytännön työtä tehneet tulivat sen kanssa hyvin toimeen. Suuren yleisön oikeusturvaodotukset tulivat ilmeisesti myös täytetyiksi. Poliisin koulutuksessa tuotiin esiin paljon sellaisia hyviä käytäntöjä, jotka sittemmin

23 Komiteamietintö 1964:B 58

24 Helminen ym. 1990, s. 3.

25 Esitutkinta, puolustus ja pakkokeinot rikosasioissa. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 3/1973.

26 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 16/1980.

27 Tarkemmin epäiltyjen ja asianomistajien avustamista ja puolustamista koskevien säädösten kehityksestä artikkelissa Fredman, Markku: Oikeuspolitiikkaa pitkällä kaavalla – oikeudenkäyntiavustajat valvontaan sadan vuoden viipeellä. Teoksessa Hinkkanen, Ville – Mäkipää, Leena (toim.): Suomalainen kriminaalipolitiikka. Näkökulmia teorian ja käytäntöön. Tapio Lappi-Seppälän juhlaKirja. Forum Iuris. Helsinki 2013.

28 Helminen ym. 1990, s. 6.

on otettu pakottavina säännöksiä lakiin. Välivaiheessa sisäasianministeriö antoi esitutkintamenettelystä käskylehtiä, mutta perusoikeusajattelun kehittyminen on edellyttänyt koko ajan yksityiskohtaisempaa sääntelyä ja entistä korkeampaa säädöstasoa sekä parlamentaarista päätöksentekoa.

2 Ensimmäiset esitutkinta- ja pakkokeinolait

1.1.1989

Hallituksen esitys valmisteltiin edellä mainittujen työryhmämietintöjen pohjalta virkautyönä ja lopulta annettiin eduskunnalle hallituksen esitys esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/1985).

Esitys valmisteltiin oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla, mikä korostaa ja osoittaa sitä, että esitutkinnassa on nimensä mukaisesti kyse oikeudenkäynnin valmisteluvaiheesta. Sittenmin sisäministeriön lainvalmistelu on kehittynyt ja jäljempänä käsiteltävällä tavalla säädösten valmisteluvastuut ovat hämärtyneet.

Lainvalmistelun loppuvaiheessa istunut Jacob Södermanin johtaman parlamentaarisen poliisikomitean (1983–1986) mietintö valmistui vasta hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Poliisikomitea sisällytti mietintöönsä²⁹ ehdotuksen määräaikaiseksi laiksi viestinnän ja yksityisyyden suojasta. Sen mukaan poliisilla olisi ollut oikeus tuomioistuimen luvalla käyttää kuuntelua ja tarkkailua siinä laajuudessa kuin se oli välttämätöntä ja omiaan oleellisesti edistämään rikoksen estämistä tai selvittämistä³⁰. Lupa olisi voitu myöntää, jos kysymyksessä oli rikos, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta tai törkeä huumausainerikos taikka eräät terrorismiksi luokitellut rikokset. Komitean tiukan äänestyksen jälkeen tekemä ehdotus puhelinkuuntelun sallimisesta ei kuitenkaan päätyneet ensimmäiseen pakkokeinolakiin.³¹

Esitys esitutkintalakiin sisälsi 50 pykälään kootut säännökset esitutkinnasta. Esitystä täydennettiin vuonna 1988 esityksellä (HE 186/1988), joka sisälsi mm. tulirikosten tutkintaa sekä menettelyjen julkisuutta koskevia säännöksiä.

Tuohon aikaan poliittinen ilmapiiri poikkesi huomattavasti nykyisestä, ja hallituksen esitys joutui eduskunnassa melko kriittisen huomion kohteeksi. Kyse ei nykyiseen tapaan ollut siitä, että esitys olisi rajannut liikaa poliisin toimivaltuuksia, vaan siitä, että esityksen katsottiin vaarantavan usein kohdin toimenpiteiden kohteiden oikeusturvaa.

29 Komiteanmietintö 1986:16.

30 Puhelinkuunteluasia oli ollut esillä jo vuonna 1973 niin sanotussa esitutkintapakettissa. Hietaniemi 1995, s. 384–386.

31 HE 22/1994 vp.

Esimerkiksi huomattavasti lyhenevän pidätysajan todelliseen pituuteen kiinnitettiin huomiota jopa valtakunnallisten päivälehtien pilapiirroksissa. Ministeriön valmistelijoilta oli jäänyt huomaamatta, että pidätysaikoihin sovellettaisiin ns. määräaikalakia, jolloin sopivasti pääsiäisen ja joulun alla tapahtuva kiinniotto jatkuisi paljon tavoiteltua pitempään ennen pidätetyn pääsyä tuomarin eteen vaatimaan vapauttamistaan. Enimmillään saattoi kyse olla jopa kolmentoista päivän jaksosta.

Hallituksen esityksessä pidättämisen ja vangitsemisen edellytykseksi esitettiin, että rikosepäilyn piti olla sellainen, josta voidaan tuomita vähintään vuosi vankeutta. Perustuslakivaliokunnan aloitteesta edellytykseksi säädettiin, että rangaistus olisi *enemmän kuin* vuosi vankeutta, kuten siihen asti RVA:ssa oli säädetty (614/1974). Perustuslakivaliokunta totesi, että tällainen väljennys olisi ollut perusoikeuksien suojan kannalta perusteltavissa vain erityisen painavista syistä, jollaisia hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tuotu esille. Sittenminin pääsääntöiseksi vangitsemisedellytykseksi on kuitenkin tullut vähintään vuosi vankeutta, alun perin lain 213/1995 myötä.

Muutosta perusteltiin vuonna 1995 rikoslain kokonaisuudistuksen rangaistusasteikkovalinnoilla ja erityisesti sillä, ettei moottoriajoneuvon luvattomasta käytöstä epäiltyä voitu pidättää tai vangita.³²

Hyvin poikkeuksellisella tavalla lakivaliokunta päätyi esittämään muutoksia yli puoleen hallituksen esitutkintalakiesityksen pykälistä.³³ Osaltaan tähän vaikutti asianajajakunnassa tapahtunut aktivoituminen: asianajajat Leo R. Hertzberg ja Heikki Salo kävivät eduskunnassa kuultavina ja toivat esiin havaitsemiaan epäkohtia.

Asianajajat Heikki Salo ja Matti Wuori kuvasivat vuonna 1986 käytyä keskustelua näin: ”Hallituksen esityksen on nykyisessä, sekavassa muodossaan vaikea kuvitella vastaa- van sen enempää poliisin kuin puolustuksen tai tuomioistuinjuristienkaan kohtuullisia toivomuksia. Tähänastinen kritiikki, jota eduskunnan perustuslaki- ja lakivaliokunnissa ovat esittäneet ennen kaikkea oikeustieteen edustajat ja julkisuudessa lähinnä asianajajat, on aiheuttanut poliisin taholta yllättävän epäluuloisen, jopa vihamielisen reaktion. Kuitenkin ainut tapa saada aikaan kansanvaltaisesti hyväksyttävä ja myös toimiva esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistus on käsityksemme mukaan kiihkoton ja avoin keskustelu – ja avoin lainvalmistelu”.³⁴

Lakivaliokunta lisäsi esitutkintalakiin esitutkintaperiaatteita koskevat pykälät (mm. vähimmän haitan periaate ja syyttömyysolettama) sekä säätöi täsmällisemmin oikeu-

32 HE 181/1994 vp.

33 Tästä tarkemmin Hietaniemi 1995, s. 391–395. Muutettuja pykälä oli 27, lakiin lisättiin kaksi uutta pykälää.

34 Salo, Heikki – Wuori, Matti: Esitutkinta, esivalta ja oikeusalamaiset. Julkaisussa Uusi kriminaalihuolto 4/1986, s. 35. (Salo, Wuori 1986)

desta käyttää avustajaa esitutkinnassa (mm. tapaamiset ilman valvontaa). Lähdesuojan murtamishetki hylättiin. Kuulustelujen tallentamisvelvollisuutta harkittiin, mutta valiokunnan enemmistö katsoi, ettei sitä voida vielä määrätä pakolliseksi, ”koska ääni- ja kuvatekniikan hyväksikäyttämistä on ensin saatava kokemuksia”.³⁵ Tältä osin perustuslakivaliokunta oli pitänyt tärkeänä, että kuulusteluiden luotettavuudesta huolehditaan esimerkiksi pitämällä kuulustelutodistaja läsnä tai nauhoittamalla kuulustelu³⁶.

Esitutkinta- ja pakkokeinolakien tultua voimaan 1.1.1989 ei rikostutkintamaailma tullut valmiiksi, vaan alkoi lähes välittömästi osittaisuudistusten ja -korjausten sarja. Tätä jatkui niin pitkään, että lait muodostuivat epäyhtenäisiksi ja eduskunnassa alettiin vaatia kokonaisuudistusta 2000-luvun alussa³⁷.

3 Jatkuvien osittaisuudistusten aika 1990–2013

Ensimmäinen korjaustarve ilmeni jo ennen lain voimaantuloa, kun oli tehty poliittinen päätös Suomen liittymisestä Euroopan neuvostoon ja sen myötä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sopimukseen liittyminen edellytti kansallisen lainsäädäntömme yhteensovittamista ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, mikä oli tuolloin aivan uusi ajatus.³⁸

Kun Suomi oli liittynyt YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen vuonna 1976, Suomi teki varauksen 9 artiklan 3 kohdan osalta mahdollistaakseen sen, että hallinnollinen viranomaisena voi jatkossakin päättää vangitsemisesta (voimaannostoasetus 8/1976, 2 § 1 kohta).

Lainsäädännön muutostarpeiden arviointi annettiin oikeusministeriössä lainsäädäntöneuvos Matti Pellonpään tehtäväksi. Joulukuussa 1988 julkaistiin Pellonpään selvitys Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta³⁹. Esitutkinnan ja pakkokeinojen osalta Pellonpää havaitsi seuraavat ongelmakohdat:

35 LaVM 9/1986 vp.

36 PeVL 4/1986 vp, s. 5.

37 LaVM 31/2002 vp, LaVL 7/2004 vp, LaVL 6/2005 vp, PeVL 11/2005 vp.

38 Hallituksen esityksestä HE 14/1985 ei löydy ilmausta ihmisoikeudet. Hakutermin perusoikeus* tuottaa yhden hitin: ”Esitutkintatoimenpiteillä puututaan kansalaisen perusoikeuksiin. Siksi esitutkintatoimenpiteitä koskevien säännösten tulisi yleisten lainsäädäntöperiaatteittemme mukaisesti olla laintasoisia.” Eli lainvalmistelijat kokivat sen riittäväksi, että perusoikeuksiin puututtiin lain tasolla. Se, mitä rajoituksia perusoikeudet mahdollisesti aiheuttaisivat kullekin puuttumiselle, näyttää jääneen – ajan tavan mukaisesti – pohtimatta.

39 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988.

- Vuoden 1989 alusta voimaan tuleva pakkokeinolaki ei riitä takaamaan sopimusvelvoitteita, koska lakia sovellettaessa on mahdollista, että tuomioistuimien ratkaisemista pidätetyn vangitsemista koskevan asian niinkin myöhään kuin 13 päivän kuluttua vapaudenriiston alkamisesta.⁴⁰
- Maksuton oikeudenkäynti ei sovellu esitutkintaan, jossa asianosaisella on oikeus avustajan käyttöön. Muutos oli kuitenkin jo luvassa: HE 158/1988.⁴¹
- Turvallisuusviranomaisten salaisten rekisterien osalta on huomioitava tehokkaan oikeussuojakeinon olemassaolo.⁴²

Sittemmin on pitkälti ihmisoikeussopimuksen dynaamisen tulkinnan ja pakkokeinolainsäädännön laaja-alaisuuden myötä ilmennyt, että ongelmia on monessa muussakin kohdin kuin niissä, joihin Pellonpää tuolloin kiinnitti huomiota. Esitutkinna osalta langettavia ihmisoikeustuomioistuimien ratkaisuja on annettu toistakymmentä.⁴³

Oikeusministeriö asetti vuonna 1992 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus poliisin oikeudesta puhelinkuunteluun ja puhelinvalvontaan sekä muuhun rikoksesta epäillyn teknisellä laitteella tapahtuvaan salaiseen tarkkailuun. Mietinnössään vuonna 1993 työryhmä ehdotti, että telekuuntelua saisi käyttää esitutkinnassa, joka koskee rikosta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta tai tällaisen rikoksen yritystä ja eräiden erikseen mainittujen rikosten tutkinnassa. Televalvontaa olisi saanut käyttää esitutkinnassa, joka koskee rikosta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta sekä eräitä muita erikseen mainittuja rikoksia. Teknistä tarkkailua, jolla työryhmä tarkoitti sekä

40 Ibid. 76.

41 Ibid. 162.

42 Ibid. 229.

43 Esitutkinna osalta on tullut langettavia ratkaisuja prosessin kohtuuttoman pitkän kokonaiskeston johdosta, esim. Kangasluoma v. Suomi (20.1.2004). Langettavat tuomiot on saatu seuraavissa pakkokeinojen käyttöä koskevissa tapauksissa: Z. v. Suomi (25.2.1997 takavarikko), Raninen (16.12.1997 pidättäminen), Sallinen ym. (27.9.2005 kotietsintä ja takavarikko), Goussev ja Merank (17.1.2006 takavarikko), Soini ym. (17.1.2006 takavarikko), V. v. Suomi (24.4.2007 valeosto), Sorvisto (13.1.2009 takavarikko), Natunen (31.3.2009 telekuuntelu), Janatuinen (8.12.2009 telekuuntelu), Harju (15.2.2011 kotietsintä), Heino (15.2.2011 kotietsintä). Tapauksessa K.U. v. Suomi (2.12.2008) oli puolestaan kyse siitä, etteivät pakkokeinot olleet käytettävissä ja valittajaan kohdistunut rikos jäi selvittämättä. Tapauksessa Lindström ja Mässeli v. Suomi (14.1.2014) oli kyse ns. tarkkailuhaalareiden käytöstä vankilassa (8 artiklan loukkaus). Tapauksessa Pentikäinen v. Suomi (4.2.2014) oli kyse journalistin sananvapaudesta, kun hänet otettiin kiinni kuvatessaan mielenosoitusta, ja poliisin toimista sen johdosta (ei loukkausta, samoin suuri jaosto 20.10.2015). Lisäksi on annettu useita lasten esitutkintakuulemiseen liittyvää langettavaa ratkaisua, esim. W. v. Suomi (24.4.2007), A.H. v. Suomi (10.5.2007) A.S. v. Suomi 28.9.2010.

teknistä kuuntelua että katselua, olisi ollut mahdollista käyttää esitutkinnassa, joka koskee rikosta, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta. Teknistä tarkkailua ei olisi saanut kohdistaa yksityisasuntoon tai siellä olevaan henkilöön. Edellä mainittuja pakkokeinoja olisi saanut käyttää vain tuomioistuimen luvalla. Teknistä tarkkailua olisi kuitenkin saanut kuitenkin harjoittaa neljä vuorokautta pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöksellä.

Merkittävimpiä pakkokeinolain uudistuksia onkin ollut tämä salaisten (tele) pakkokeinojen ottaminen käyttöön lailla 402/1995 (HE 22/1994).⁴⁴

Esitys kävi perustuslakivaliokunnan arvioitavana vanhan hallitusmuodon pohjalta. Lausunnossa (PeVL 8/1994) katsottiin muun ohessa, että telekuuntelua ei voida ulottaa talousrikoksiin pelkästään lisäämällä luetteloon talousrikosten nimikkeitä, vaan näihin rikoksiin, lähinnä törkeissä tekemuodoissaan, olisi liitettävä lisäedellytyksiä, jotka voisivat koskea esimerkiksi rikokseen sisältyviä huomattavia julkista tai yksityistä omaisuutta koskevia arvoja sekä rikollisen toiminnan suunnitelmallisuutta ja ammattimaisuutta.

Jatkuvien uudistusten virrassa tuli selvästi havaittavaksi kahden erillisen lainvalmistelun ongelma. Sisäministeriössä nimittäin valmisteltiin uusi poliisilaki, jolla poliisi sai tiedustelutyyppejä tiedonhankintavaltuuksia rikosten paljastamista ja estämistä varten. Hallituksen esitykseen HE 57/1994 uudeksi poliisilainiksi sisältyi erillinen luku poliisin tiedonhankinnasta. Tuokin luku oli jatkuvien uudistusten ja lisäysten kohteena. Eduskunnan tehtävänä oli yhteensovittaa esitykset ja pitää huolta siitä tärkeästä periaatteesta, että poliisin toimivaltuudet eivät pääsisi supistumaan siinä vaiheessa, kun poliisilain mukaisessa tiedustelutoiminnassa saadaan näyttöä rikoksesta siinä määrin, että esitutkintakynnys ylittyy ja siirrytään soveltamaan pakkokeinolakia.

Moni poliisin tiedonhankintakeinosta oli aivan vastaava kuin oikeusministeriössä valmisteltu tietoon tulleiden rikosten selvittämiseen tarkoitettu pakkokeino. Ongelmia ilmeni, kun asiat eduskunnassa päätyivät kahteen eri valiokuntaan, ja on ollut helppoa havaita se osin edelleen jatkuva tilanne, että sisäministeriön esitykset käsittelevä hallintovaliokunta oli usein paljon myötämielisempi toimivaltuuksien laajentamiselle kuin oikeusministeriön esitykset käsittelevä lakivaliokunta.⁴⁵

Se, onko kyse rikoksen paljastamisesta vai tiedossa olevan rikoksen esitutkinta, on hyvin häilyvää⁴⁶: Esimerkiksi huumarikostutkinnassa on lähes aina tilanne, että

44 Salaisten tiedonhankintakeinojen sääntelyn kehityksestä tarkemmin: Hankilanoja, Arto: Poliisin salainen tiedonhankinta. Talentum 2014, s. 69–145. (Hankilanoja 2014)

45 Ensimmäistä esitutkintalakia valmistellut esitutkintatyöryhmä katsoi pöytäkirjassaan 30.8.1974, ettei varsinaisen esitutkinnan rinnalle pitänyt jättää laajaa, varsinaista esitutkintaa vapaamuotoisempaa tutkimustoimintaa, vaan myös tiedustelutoimet oli syytä saattaa esitutkintalain piiriin. Hietaniemi 1995, s. 387.

46 Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset, rikosprosessioikeus II. WSOY.

tiedetään jonkun hankkineen huumeita ja kysymys on siitä keneltä hän sitä osti ja kenelle hän sitä myy. Mahdollisen luovutuksen tuntemattoman osapuolen paljastaminen voidaan nähdä poliisilain mukaiseksi tiedustelutoiminnaksi. Herää kysymys missä määrin tämä lainsäädännöllisesti merkittävä jako enää perustuu muuhun kuin ministeriöiden väliseen lainvalmisteluvastuuseen. Sisäministeriöllä näyttää olevan suuri halu laajentaa oma lainvalmistelunsa kattamaan entistä suurempi osa rikospoliisin toimintakentästä.

Ennen esitutkintalain säätämistä Tauno Tirkkonen jakoi esitutkinnan *tiedusteluun*, jonka tarkoituksena on hankkia selvyys siitä, onko rikos tapahtunut ja onko aihetta epäillä määrättyä henkilöä siihen syylliseksi ja *varsinaiseen tutkintaan*, eli kuulusteluun (poliisikuulusteluun), missä pyritään selvittämään, onko aihetta nostaa tiettyä henkilöä vastaan syyte tuomioistuimessa. Tässä kuulustelussa samalla kerätään ja järjestetään sekä suojataan mahdollisen häviämisen varalta se todistusaineisto, joka on tarpeellinen myöhemmässä tuomioistuinkäsittelyssä. Tirkkonen totesi, että käytännössä on monesti mahdotonta vetää jyrkkää rajaa esitutkinnan molempien osien välille.⁴⁷ Ruotsissa tämä raja on edelleen merkittävä, koska muissa kuin yksinkertaisissa asioissa tutkinnanjohtajuus siirtyy syyttäjälle siinä vaiheessa kun jotakuta voidaan perustellusti epäillä syylliseksi.⁴⁸

Vuonna 1995 toteutettiin perusoikeusuudistus. Sen myötä perustuslakiin kirjattiin uudet perusoikeudet, joista ehkä eniten pakkokeinojen säätämiseen on vaikuttanut yksityiselämää, kotirauhaa ja viestintää koskeva 10 §. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Säännöksen myötä perustuslakivaliokunnan tehtäväksi tuli sen arvioiminen mitä ovat ne rikokset, joissa on kyse esimerkiksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuden vaarantumisesta.

Turvallisuuden käsite on ehkä hieman laajentunut sanamuodon mukaisesta, kun myös talousrikokset ovat osaltaan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Tätä koskeva kannanotto tehtiin perusoikeusuudistuksen jälkeen lausunnossa PeVL 36/2002, jossa todettiin turvallisuutta vaarantaviksi sellaiset liike- tai ammattitoiminnassa tehdyt törkeät rikokset, joissa rikoksella tavoitellaan erityisen suurta hyötyä ja rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti.

Porvoo 2004, s. 10. (Virolainen – Pölönen 2004) ja Hankilanoja 2014, s. 75.

47 Tirkkonen 1975, s. 179. Samoin Ignatius 1934, s. 10 ja Katila 1968, s. 116–119.

48 Helminen ym. 1990, s. 41.

Vuonna 1997 lakiin lisättiin pakkokeinolakiin DNA-tunnisteen määrittämistä ja talentamista koskevat säännökset (565/1997).

Uudistettaessa rikosasioiden oikeudenkäyntimenettely alioikeuksissa vuonna 1997 esitutkintalakiin tehtiin joitain muutoksia (HE 82/1995 ja laki 692/1997). Tuolloin muun ohessa säädettiin, että asia on esitutkinnassa valmisteltava siten, että todistelu voidaan ottaa vastaan pääkäsittelyssä yhdellä kertaa, mahdollistettiin esitutkinnan rajoittaminen ja veloitettiin poliisi selvittämään asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Esityksen mukaan rikosoikeudenkäynnin valmistelu on vain yksi esitutkinnan tarkoituksista – muita tarkoituksia ei kuitenkaan määritetty.

HE 34/1999 sisälsi esityksen poliisilakiin lisättävistä säännöksistä ns. epäkonventionaalista tutkintamenetelmistä eli peitetoiminnasta ja valeostosta. Peitetoiminnasta ja valeostoista⁴⁹ ei ollut laissa vielä lainkaan säännöksiä, ja kysymys olikin siitä, kuuluvatko nämä säännökset poliisi- vai pakkokeinolakiin. Eduskunnassa päädyttiin siihen, että säännökset tulivat poliisilakiin, mutta pakkokeinolakiin lisättiin pykälä, jonka mukaan peitetoiminnasta ja valeostosta säädetään poliisilaissa siltäkin osin kuin niitä voidaan käyttää rikosten selvittämisessä.⁵⁰

Samassa yhteydessä laajennettiin poliisin oikeutta teletunnistatietojen saamiseen ja teknisen tarkkailun suorittamiseen rikosten ennalta estämiseksi; lisäys tuli siis poliisilakiin (21/2001).

Vuonna 2003 esitutkintalakiin lisättiin ryhmätunnistamista koskevat ja lapsen kuulustelun videotallentamista koskevat säännökset sekä yksityiskohtaiset avustajan esteellisyyttä koskevat säännökset (HE 52/2002 ja laki 645/2003).

Ryhmätunnistusta koskevia säännöksiä esitti Suomen Asianajajaliitto jo vuonna 1994. Lieneekö aloite tullut väärältä taholta, koska säännöksiä – kun ne lopulta saatiin la-

49 Valeostosta säättäminen vauhdittui, kun apulaispoliisitarkastaja Jukka Rappe nosti vuonna 1997 syytteet kahta Espoon nimismiespiirin poliisimiestä kohtaan valeoston käyttämisestä, vaikka asiasta ei ollut säädetty poliisin toimivaltana. Syyte koski mm. yllytystä törkeään huumausainerikokseen, kun rikostutkija oli antanut puhelimensa erälle tutkintavangille siinä tarkoituksessa, että tämä tilaa poliisin valvonnassa itselleen kilon hasista, jonka luovutustilaisuudessa poliisi otti myyjän kiinni. Korkein oikeus katsoi poliisimiesten rikkoneen virkavelvollisuuttaan, mutta jätti rangaistuksen tuomitsematta, KKO 2000:112. Sittenmin asia päättyi ihmisoikeustuomioistuimeen, jonka tuomiossa arvostelu kohdistui siihen, että syytetty sai vasta kesken hovioikeuskäsittelyn tietää joutuneensa valeoston kohteeksi, V. v. Suomi, 24.4.2007.

50 Lakivaliokunta totesi, että syytetyllä pitää yleensä olla tieto siitä, että syytteessä tarkoitetun rikoksen selvittämisessä on käytetty epäkonventionaalista menetelmää. ”Muutoin syytetty joutuu suorittamaan eräänlaista ’varjonyrkkeilyä’. Se, että poliisi on käyttänyt rikoksen selvittämiseen valeostoa tai peitetoimintaa, ei siten voi olla salaista tietoa.” Tämä periaate joutui koetukselle ns. Ulvilan murhajatun yhteydessä (ns. Seppo case), kun poliisin peitetoiminnasta ei annettu mitään tietoa puolustukselle, ks. KKO 2011:27.

kiin – sovelletaan äärimmäisen harvoin. Asianajajaliiton kyselyssä vain ani harva rikosasianajaja oli koskaan uransa aikana havainnut ryhmätunnistusta toteutettavan⁵¹. Tunnistamismenettelyiden keskinäistä paremmuutta ja käytäntöjen kritiikkiä esitellään tuoreessa Teija Stanikićin väitöskirjassa⁵².

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen laajan lainmuutospaketin (HE 82/2002 ja laki 646/2003) osana muun ohessa telekuunteluvaltuuksien käyttöala pakkokeinolaissa laajennettiin koskemaan törkeiden talousrikosten tutkintaa. Telekuuntelu- ja televalvonnan yksilöintiperusteiksi otettiin teleliittymien lisäksi telesoitteet ja telepäätelaitteet. Uutena telepakkokeinona otettiin käyttöön matkaviestimien sijaintitiedon hankkiminen, eräiden pakkokeinojen soveltamisedellytyksiä lievennettiin ja DNA-tunnisteen määrittämistä koskevaa sääntelyä laajennettiin. Tuolloin mahdollistettiin myös vakituisten asuntojen kuuntelu tuomioistuimen luvalla. Lupa-asian käsittelyyn osallistuu myös julkinen asiamies, jonka tehtävänä on valvoa kuuntelun kohteeksi joutuvien henkilöiden etua.

Vuonna 2005 tuli voimaan laaja poliisilain osittaisuudistus, jossa muun ohessa mahdollistettiin telekuuntelun ja teknisen kuuntelun käyttö terrorismirikosten ennalta estämiseksi sekä mahdollistettiin tiedon hankkiminen matkaviestimien sijainnista tiettyjen rikosten estämiseksi.

Eduskunnassa hyväksyttiin vuosina 1988–2013 pakkokeinolakiin (450/1987) yhteensä 52 muutosta⁵³. Enimmillään niitä tehtiin seitsemän yhden vuoden (1995) aikana. Käytännössä koko pakkokeinolain voimassaolon ajan 1990–2013 oli vireillä jokin muutoshanke. Havaintojeni mukaan kaikki toimivaltuuksia koskevat muutokset ovat olleet laajennuksia aikaisempaan nähden. Supistamista ei ole tehty, vaikka joskus siihen olisi voitu katsoa olevan aihetta. Esimerkiksi vuonna 2004 rikoslakiin tuli uutena nimikkeenä parituksen kvalifioitu muoto eli törkeä paritus (650/2004). Vaikka siis aiemman paritusrikoksen törkeimmät tekotavat siirrettiin oman nimikkeensä alle, jätettiin keskimäärin entistä lievempiä tekoja koskeva paritusnimike edelleen televalvonnan perusteluutteloon.

Esitutkintalakia (449/1987) muutettiin sen voimassaoloaikana 18 kertaa.

51 Ks. Fredman, Markku: Rikosasianajajan käsikirja. Talentum 2013, s. 360–361.

52 Stanikić, Teija: Silminnäkijätunnistamisen näyttöarvo. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja nro 323. Helsinki 2015.

53 Tässä tarkoitetaan siis muutoslakeja, joilla yleensä muutettiin useita eri pykälää samalla kertaa.

4 Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta 2007–2009 sekä HE 222/2010 ja HE 14/2013

Sisäasiainministeriö antoi 11.1.2006 oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Klaus Helmiselle tehtäväksi laatia selvitys esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistuksesta. Helmisen selvitys⁵⁴ valmistui jo 3.7.2006. Selvityksessään Helminen ehdottaa esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistusta ja esittää kyseisen säädöskokonaisuuden rakenteen kehittämistä koskevia näkökohtia.⁵⁵

Helminen totesi, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat viime vuosina useissa yhteyksissä todenneet, että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien useammassa vaiheessa tapahtunut laajentaminen on johtanut vaikeaselkoiseen säännöskokonaisuuteen. Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki olisi syytä uudistaa kokonaisuudessaan sekä samassa yhteydessä ottaa tarkasteltaviksi myös poliisilain säännökset tiedonhankinnasta. Samansuuntaisia kannanottoja olivat esittäneet myös aikaisempi apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio ja silloinen apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt sekä oikeuskansleri Paavo Nikula.⁵⁶

Esitys johti sangen pian jatkotoimiin. Maaliskuussa 2007 asetettiin laajapohjainen toimikunta valmistelemaan kaikkien kolmen lain kokonaisuudistusta. Koska uudistus koski sekä poliisi- että esitutkinta- ja pakkokeinolakeja, toimikunnan asettivat sisä- ja oikeusministeriöt yhdessä. Puheenjohtajana toimi oikeusneuvos Ilkka Rautio, joka oli aiemmin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehenä joutunut ratkomaan varsinkin pakkokeinolain hankalia tulkintatilanteita. Toimikunta kokoontui 65 kertaa ja tuloksena oli 17.4.2009 luovutettu tuhatsivuinen mietintö.⁵⁷

Toimikunta laati ehdotuksensa yhden hallituksen esityksen muotoon, mutta ilmeisesti ministeriöiden ja eduskunnan valiokuntien reviirikysymysten johdosta mietinnöstä jatkovalmisteltiin kaksi eri hallituksen esitystä siten, että sisäministeriö antoi eduskunnalle esityksen poliisilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010) ja oikeusministeriö antoi esityksen esitutkinta- ja pakkokeinolaeiksi ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 222/2010).

Toimikunnan mietinnön mukaan tarkoitus oli täsmentää ja täydentää lakeja kauttaaltaan. Lakiin ehdotettiin säännökset esimerkiksi esitutkintatoimenpiteiden

54 Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisu 32/2006. (Helminen 2006)

55 HE 222/2010 vp, s. 13.

56 Helminen 2006, s. 4–5.

57 Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2009:2. Todettakoon, että HE 14/1985 ensimmäiseksi alan laeiksi oli 145-sivuinen.

siirtämisestä, esitutkinnan keskeyttämisestä, epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta rikoksen selvittämiseen ja esitutkintapäätöksestä sekä aikaisempaa täsmällisemmät säännökset esitutkinnassa ja esitutkinta-asiakirjoissa käytettävästä kielestä. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyötä korostettiin muun ohessa ehdottamalla siitä oma lukunsa.

Itse näkisin yhtenä merkittävänä uudistuksena esitutkintalain alkuun tehdyn lisäyksen. Aiemman esitutkintalain mukaan esitutkinta oli suoritettava siten, että syyteharkinta ja pääkäsittely tai asian kirjallinen käsittely oikeudessa voitiin suorittaa asianmukaisesti. Nyt uuteen lakiin lisättiin maininta, jonka mukaan huomioon on otettava myös asianosaisten intressit: esitutkinnassa asia on valmisteltava siten, että myös *asianosaisten etujen valvominen* voidaan suorittaa asianmukaisesti. Lisäyksen myötä asianosaiset ovat nyt myös esitutkintaviranomaisen ”työn tilaajia”, syyttäjän ja tuomioistuimen rinnalla. Säännöksellä saattaa olla suurikin vaikutus sille, miten yksittäisiä esitutkintalain säännöksiä on tulkittava ja sovellettava⁵⁸.

Loppulausuntomenettelystä tehtiin pääsääntö. Loppulausunto on pyydettyvä, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta⁵⁹. Aiemmin asia oli tutkinnanjohtajan hyvin vapaassa harkinnassa.

Pakkokeinolain yleisiin säännöksiin ehdotettiin keskeisimpiä pakkokeinojen käytössä sovellettavia periaatteita. Takavarikkoa koskevaan lukuun lisättiin säännökset asiakirjan jäljentämisestä⁶⁰. Lakiin tuli etsintäasiamiehen käyttämistä koskevat säännökset erityisiä kotietsintöjä varten, joissa etsinnän kohteeksi on syytä olettaa joutuvan salassapitovelvollisuuden tai -oikeuden piiriin kuuluvaa tietoa⁶¹. Salaista tiedonhankintaa koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun sijoitettiin säännökset myös tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta, teknisestä laitetarkkailusta, tietolähteen ohjatusta käytöstä ja valvotusta läpilaskusta. Ylimääräisen tiedon käyttämisestä ja

58 Selkein esimerkki saattaa olla ETL:n 4:15 säännös asianosaisjulkisuudesta taikka lain 3:7:n säännös velvollisuudesta suorittaa asianosaisten pyytämät esitutkintatoimenpiteet. Säännös rajannee myös mahdollisuuksia rajoittaa esitutkinta tutkinnanjohtajan ja syyttäjän yhteispäätöksellä ETL 3:10:n nojalla: heidän tulee ottaa huomioon asianomistajan mahdollinen halu saattaa asia tuomioistuimeen ilman syyttäjää oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun säännösten mukaisesti.

59 Jo HE 82/1995 rikosoikeudenkäyntilain säätämiseksi sisälsi nyt toteutuneen kaltaisen esityksen, mutta lakivaliokunta muutti tuolloin esitystä ja jätti loppulausunnon tarpeellisuuden tutkinnanjohtajan harkintaan.

60 Tämä tuli tarpeen, kun korkein oikeus oli katsonut, että poliisin takavarikko kohdistuu myös niihin jäljennöksiin, jotka takavarikoiduista asiakirjoista oli valmistettu, KKO 2001:39 ja KKO 2009:4. Aiempi kirjallisuuden ja laillisuusvalvojen kanta oli ollut toinen.

61 Ks. Fredman, Markku: Erityinen kotietsintä ja etsintävaltuutetun tehtävät. Defensor Legis 2/2014.

salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittamisesta tuli aiempaa laajempaa ja tarkempaa sääntelyä.

Uuden poliisilain keskeisimmät muutokset aiempaan lakiin verrattuna koskivat rikostutkinnan osalta salaista tiedonhankintaa. Sitä koskeva 5 luku ehdotettiin rakennettavaksi mahdollisimman pitkälle pakkokeinolain 10 luvun varaan, jolloin käytettäisiin viittauksia viimeksi mainittuun lukuun. Se ei kuitenkaan toteutunut, vaan hallituksen esitysten erillisyyden sitä edellyttäessä säännökset kirjattiin kumpaankin hallituksen esitykseen erikseen.

Vielä toimikunnan mietinnössä pakkokeinolakiin ehdotettiin säännöksiä pakkokeinojen käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ja poliisilakiin säännöksiä poliisin toimivaltuuksien käyttämisestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Vahingonkorvaussäännökset olisivat rakentuneet tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle, jota kuitenkin olisi rajattu esimerkiksi myötävaikutusta ja sietämisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä. Valitettavasti nämä säännökset jätettiin pois hallituksen esityksestä. Perusteluna viitattiin siihen, että julkisen vallan käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevat säännökset olivat muutenkin uudistuksen kohteena. Asiaa onkin selvitetty oikeusministeriössä vuodesta 1998 alkaen. Vuonna 2010 asiasta valmistui ulkopuolisen selvitysmiehen arvio, joka oli lausuntokierroksella, mutta asia ei ole edennyt.

Hallituksen esityksessä ensimmäisiksi esitutkintalaiksi ja pakkokeinolaiksi (HE 14/1985) todettiin, että eräiden rikostutkinnan yhteydessä sivullisille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta joudutaan erikseen lailla säätämään. Kysymyksessä olisivat vahingot, joihin ei voida soveltaa vahingonkorvauslakia (412/1974), koska vahingot eivät perustu virkamiehen virheelliseen menettelyyn. Jo tuolloin todettiin, että esitys tarvittavaksi säännöksiksi annetaan erikseen, mitä heijastaa myös aiempaan pakkokeinolain 7 luvun 2 §:ään jäänyt umpikujan johtava viittaussäännös.⁶² Erillisiä säännöksiä on kuitenkin ainoastaan koskien vapaudenmenetystä, jolta osin vahingonkorvauskysymyksistä säädetään syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetussa laissa (422/1974). Täydentävän ja selventävän sääntelyn tarvetta saattoi esitutkintatoimikunnan mukaan olla muutenkin, kun otetaan huomioon korkeimman oikeuden ja EIT:n ratkaisut. Tämä koskee erityisesti kärsimyksen korvaamista perusteettoman kotietsinnän toimittamistapauksissa.⁶³

62 Lakivaliokunta piti vuonna 1986 välttämättömänä, että ennen tuolloin säädettyjen lakien voimaantuloa säädetään oikeudesta korvauksiin pakkokeinojen käytön aiheuttamista vahingoista, LaVL 9/1986 vp, s. 4/II.

63 Esitutkintatoimikunnan mietintö, s. 13. Ks. tältä osin ratkaisut KKO 2014:57 ja 2014:58, joissa korkein oikeus palautti kotietsintäasiat käräjäoikeuteen korvauskysymysten käsittelemistä varten.

Hallituksen esitykseen ei myöskään sisällynyt kotietsintöjen jälkikäteiskontrollia. Aivan esityksen eduskuntakäsittelyn loppumetreillä (15.2.2011) saatiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta kaksi suomalaista kotietsintäratkaisua (Harju v. Suomi ja Heino v. Suomi), joissa kummassakin todettiin sopimusloukkaus siltä osin, kun henkilö, jonka kotona tai toimistossa etsintä oli tehty, ei voinut saattaa kysymystä kotietsinnän edellytyksistä tai noudatetuista menettelytavoista tuomioistuimen arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta edellytti, että esitystä täydennetään jälkikäteiskontrollilla ja näin tapahtui. Muutos tehtiin myös vanhaan pakkokeinolakiin (laki 871/2011, voimaan 1.8.2011), koska uusien lakien voimaantulo lykkääntyi vuoden 2014 alkuun. Lykkäämisellä haluttiin saattaa uudet lait voimaan yhtä aikaa poliisin tietohallinto-uudistuksen kanssa. Valitettavasti tämä Vitja-hanke kaatui eikä uudistus ole vieläkään toteutunut⁶⁴.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös ylimääräisen tiedon käyttöön. Lausunnossa PeVL 66/2010 todettiin, että säännösehdotusta on muutettava siten, että ylimääräisen tiedon käyttämisestä päättää tuomioistuin, kun tieto on saatu pakkokeinolla, jonka käyttämisestä päättää tuomioistuin. Lisäksi ylimääräistä tietoa saadaan käyttää vain niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää.

Lisäksi perustuslakivaliokunta rajasi niitä rikoksia, joiden tutkinnassa voidaan käyttää televalvontaa. Hallituksen esitys todettiin tältä osin perustuslain vastaiseksi. Valiokunta toisti aikaisemman käsityksensä, että julkisen asiamiehen järjestelmän ulottamista telekuuntelua koskevaan päätöksentekoon on harkittava (PeVL 36/2002).

Lakien lykkääntynyt voimaantulo mahdollisti sen, että eduskuntavaalien alla kiireellä käsiteltyihin lakeihin jääneet virheet ja lakien ristiriitaisuudet ehdittiin korjata. Sitä varten annettiin eduskunnalle hallituksen esitys HE 14/2013, ns. korjauspaketti.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2012:45 oli katsottu EIT:n Salduz-tapauksen⁶⁵ ja sen jälkeen vakiintuneen tulkinnan mukaisesti, että viranomaisten on tietyissä tilanteissa viran puolesta huolehdittava siitä, että epäillyllä on käytettävissään avustaja. Epäillyn tunnustukseen ei voida viitata näyttönä, jos tunnustus on annettu esitutkinnassa ilman avustajaa ja varsinkin, jos epäilty ei ole edes neuvotellut avustajan kanssa ennen tunnustustaan. Tämä johti siihen, että esitutkintalakiin lisättiin korjauspaketin yhteydessä säännös, jonka mukaan tutkinnanjohtajan on tehtävä esitys

64 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojja arvosteli ankarasti ministeriön menettelyä Vitja-hankkeessa, päätös 13.3.2015 nro 4765/2/13.

65 Tarkemmin Salduz v. Turkki -tapauksesta (27.11.2008) ja sen jälkeen vakiintuneesta EIT:n oikeuskäytännöstä ja vaikutuksista Suomeen teoksessa Fredman 2013, s. 341–354.

puolustajan määräämiseksi epäillylle myös ”jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen sitä edellyttää”, epäillyn oma näkemys ei siis enää ole ratkaiseva.⁶⁶

Ylimääräisen tiedon käytön osalta säädettiin, että ratkaisun siitä tekee tuomioistuimien pääasian käsittelyn yhteydessä⁶⁷. Säätely on nyt joutunut hieman uuteen valoon, kun eduskunta on sittemmin säätänyt uuden oikeudenkäymiskaaren 17 luvun (732/2015), jossa on yleinen säännös hyödyntämiskiellosta. Nyt siis meille jäi hieman erikoiseen paikkaan erityissäännös siitä, miten ja missä vaiheessa ratkaistaan kysymys ylimääräisen tiedon hyödynnettävyydestä oikeudenkäynnissä.⁶⁸

Mainitun todisteluuudistuksen yhteydessä säädettiin myös anonyymeista todistajista. Anonymiteetin turvaava säätely lisättiin myös esitutkintalakiin.

Uusi esitutkintalaki tuli voimaan 99 pykälän laajuksena. Määrä oli siis lähes kaksinkertaistunut vuoden 1989 lakiin verrattuna. Pakkokeinolaisissa on 207 pykälää. HE 85/1985 sisälsi esityksen pakkokeinolaiksi, jossa olisi 88 pykälää. Säätely on siis huomattavasti tarkentunut, mutta ennen kaikkea keinovalikoima on laajentunut.

Uudet lait ovat tätä kirjoitettaessa olleet voimassa pian kaksi vuotta. Mitään valtavaa muutosta ei ole havaittavissa⁶⁹. Suurimmat käytännön muutokset tapahtuivat jo ratkaisun KKO 2012:45 myötä kun poliisin halu ja tarve saada avustaja kuulusteluun muuttui täydellisesti. Toinen muutos johtui kotietsinnän jälkikäteiskontrollista elokuusta 2011 alkaen. Kun nyt tuomioistuimien saattaa todeta, että poliisi on menetellyt lain vastaisesti, kun epäilty ei ole saanut olla paikalla etsinnässä, on tätäkin säännöstä alettu soveltaa huomattavasti aiempaa tunnollisemmin.

Vaikka loppulausuntomenettelystä piti tulla pääsääntöinen menettely esitutkinnan päätteeksi, ei merkittävää yleistymistä ole havaittavissa – se on edelleen poikkeus

66 Muutoksen merkitystä osoittaa se, että vielä vuonna 1996 julkaistussa poliisin oppikirjassa opetetaan kuinka vaikeneva epäilty saadaan puhumaan. Ellonen, Erkki – Karstinen Eija – Nykänen, Veli-Eino: Kuulustelutaktiikka. Poliisin oppikirjasarja 1/96. Helsinki 1996, s. 74–75. Itsekriminointisuoja pääsi kunniaan vasta yli 15 vuotta myöhemmin.

67 Korjauspaketissa ylimääräisen tiedon käytöstä päättäminen asetettiin tuomioistuimen luvan varaiseksi siltäkin osin, kun siitä keinosta, käytännössä eräistä teknisen tarkkailun muodoista, jolla tieto on saatu, ei ole päättänyt tuomioistuimien. Perustuslakivaliokunta oli puuttanut lausunnossaan PeVL 66/2010 vain tuomioistuimen lupaa edellyttävien keinojen tuottamaan ylimääräiseen tietoon. Ylimääräisen tiedon määritelmästä ETL 10:55:ssä taas johtuu se, ettei esimerkiksi takavarikoimalla saatu ”ylimääräinen tieto” ole laissa tarkoitettua ylimääräistä tietoa.

68 On kuitenkin huomattava, ettei ”ylimääräisen tiedon käyttö näyttönä” tarkoita vain käyttöä rikosjutun pääkäsittelyssä. Näyttöharkinnasta on kyse myös arvioitaessa onko pakkokeinon käytölle edellytyksiä. PKL 10:56,3:ssa tarkoitettu pääasia voi olla myös vangitsemisasiain tai päätös salaisen pakkokeinon käytöstä.

69 Ks. tästä Tolvanen, Matti: Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön keskeiset muutokset – mikä muuttui? Defensor Legis 3/2014, s. 303–312.

muissa kuin talousrikosjutuissa. Esimerkiksi huumausaine- ja henkirikosjutuissa loppulausuntomenettely näyttää olevan edelleen poikkeus pääsäännöstä. Jutuissa, joissa epäilty on vangittuna, ei ylipäättäen ole varattu aikaa loppulausunnoille, vaan poliisi ja syyttäjät ajoittavat oman ajankäyttönsä siten, ettei loppulausunnolle käytännössä ole jätetty aikaa⁷⁰. Loppulausunnon arvoa ei ole myöskään huomioitu siten, että asianosaiset saisivat yksilöityjä loppulausuntopyyntöjä, joissa pyydetään ottamaan kantaa erityisesti tiettyihin seikkoihin, joiden perusteella syyttäjä esim. päättää todistelun laajuudesta.⁷¹

5 Tutkinnan johtaminen

Erityinen ratkaistava ja keskustelua herättänyt kysymys on ollut tutkinnan johtaminen. Suomessahan kansainvälisesti katsoen hyvin poikkeuksellisesti poliisi johtaa esitutkintaa⁷². Muualla jutun tuleva syyttäjä johtaa asian tutkintaa ja oikeudenkäynnin valmistelua.

Vuonna 1911 julkaistussa artikkelissa tuleva professori ja ministeri Antti Tulenheimo kuvaa rikostutkintaa syyttäjän tehtävänä, johon hän saa tarvittaessa poliisilta virka-apua.

”Luonnollista on, että virallisen syyttäjän on, voidakseen saada rikos selville ja todistusaineisto kootuksi ja oikeudenkäyntiin säilytetyksi saatava apua ja myötävaikutusta muilta viranomaisilta, samoin kuin olla oikeutettu ryhtymään määrätynlaisiin toimenpiteisiin sekä rikoksentekijään että muihinkin henkilöihin nähden. Laajin velvollisuus myötävaikuttaa valmistavaan tutkintaan on poliisiviranomaisilla ynnä niihin kuuluvilla virka- ja palvelusmiehillä.”⁷³

Vuonna 1932 julkaistussa artikkelissa asianajaja ja tuleva ensimmäinen kaupunginviskaali Reino R. Lehto ei näe syyttäjällä enää lainkaan esitutkintavastuuta. Hän kritisoi

70 Voidaan toki kysyä, kannattaako puolustajan edellyttää aikaa loppulausunnolle silloin, kun hänen päämiehensä on vangittuna asiassa ja loppulausunnon viemä aika saattaa pidentää vapaudenmenetystä, jos syyte kiistetään ja hylätään.

71 Ks. Tolvanen, Matti: Loppulausunnot rikosprosessissa. Defensor Legis 3/2001.

72 Euroopan neuvoston CEPEJ-komitean vertailussa vuonna 2008 ilmeni, että 45 vertailumaan osalta 41:ssä syyttäjän tehtävänä on hakea tuomioistuimelta lupia erinäisiin esitutkintatoimiin, esimerkkinä mainitaan kotietsintä todisteiden löytämiseksi. Suomessa syyttäjä ei käytännössä hae esitutkinnan aikana lupia mihinkään pakkokeinoihin eurooppalaista pidätysmääräystä lukuun ottamatta.

73 Tulenheimo, Antti: Valmistavasta tutkinnasta rikosasioissa Suomen oikeuden mukaan. Lakimies 1911, s. 199.

sitä, ettei edes todellista syyteharkintaa poliisin toimittaman ”valmistavan tutkinnan” jälkeen tapahdu.⁷⁴

Oikeusministeriön asettama esitutkintatoimikunta ehdotti vuonna 1964, ettei sama henkilö saisi olla asiassa tutkijana ja syyttäjänä. Toimikunnan mukaan esitutkinnan olisi toimittanut poliisiviranomainen, ei kuitenkaan sellainen, joka on samalla syyttäjä.

Ensimmäiseen esitutkintalakiin johtanut hallituksen esitys HE 14/1985 lähti yksiselitteisesti siitä, että poliisi johtaa esitutkintaa. Esityksessä asia todettiin seuraavasti:

Lakiehdotusta valmisteltaessa on perusteellisesti harkittu sitä mahdollisuutta, että poliisiin kuulumaton syyttäjä voisi tarvittaessa ottaa esitutkinnan johtakseen. Tämä vaihtoehto on saanut myös lausunnoissa kannatusta. Ehdotuksesta on kuitenkin luovuttu ja päädytty esittämään syyttäjän aseman jättämistä tältä osin pääpiirteittäin nykyiselleen. Syyttäjälaitoksen tuleva asema on selvitettävä huomattavasti perusteellisemmin kuin esitutkintalainsäädännön uudistuksen yhteydessä on mahdollista ja vasta sitten kysymys esitutkinnan johtamisesta voidaan ottaa uudelleen harkittavaksi.⁷⁵

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen yhteydessä myös esitutkintalakiin tehtiin muutoksia (HE 82/1995). Esityksessä ei puututtu tutkinnan johtamiseen liittyvään kysymykseen. Ilmeisesti esitutkinnan ”muut tarkoitukset” katsottiin niin merkityksellisiksi, ettei eduskunnan kannattanut edes pohtia esitutkinnan antamista syyttäjän johdettavaksi.

Tilanne oli ollut toinen esitystä valmistelleen työryhmän mietinnössä. Työryhmä esitti, että esitutkintaa johtaisi syyttäjä siitä alkaen kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Perusteluina mainittiin kansainvälinen käytäntö ja se, että muussa tapauksessa syyttäjä vasta liian myöhään saa tiedon asiasta valmiin esitutkintapöytäkirjan muodossa ja vasta tuolloin tehtävät lisätutkintapyynnöt viivästyttävät asiaa.⁷⁶

Samoihin aikoihin valmistunut Syyttäjälaitostoimikunnan mietintö keskittyi syyttäjälaitoksen itsenäistämisen ja valtakunnansyyttäjänviraston perustamiseen. Mietinnössä ei haikailla syyttäjille tehtäviä esitutkintaan liittyen, vaan viitataan tältä osin HE 82/1995 mukaisiin työnkuviin.⁷⁷

74 Lehto 1932, s. 17–18.

75 HE 14/1985 vp, s. 13.

76 Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1993, s. 48. Täältä osin mietintöön sisältyy nimismies Mikko Pöyryn eriävä mielipide.

77 Komiteamietintö 1995:7, s. 26–27.

Vuonna 2001 antoi mietintönsä muutaman vuoden ajan toimineen valtakunnansyyttäjänviraston asettama syyttäjän toimenkuvaa pohtinut työryhmä. Työryhmä totesi mietinnössään esitutinnan johtamisesta seuraavaa:

Kihlakuntajärjestelmä ja tehdyt esitutinnan ja syyttäjätöiden hallinnolliset järjestelyt on kuitenkin katsottu Suomen olosuhteet ja hallinnon historiallinen perinne huomioon ottaen maahamme parhaiten soveltuvaksi. Syyttäjän on katsottu suomalaisessa rikosprosessissa edustavan valtiota ja muodostavan oikeudenkäyntiprosessin toisen osapuolen syytetyn ja hänen puolustuksensa rinnalla. Esitutkintaviranomaisen velvollisuudeksi on säädetty tutkittavana olevan asian selvittäminen siten, että niin hyvin langettavat seikat kuin epäillyn puolesta puhuvat seikat otetaan huomioon ja liitetään esitutkinta-aineistoon. Esitutinnan on oltava puolueetonta ja objektiivista eikä esitutkintaviranomainen voi asettautua jommankumman pääkäsittelyn osapuolen edustajaksi. Esitutkinnassa ei saa esiintyä osapuoliajattelua. Tässä mielessä esitutinnan ja syyttäjätöiden pitäminen erillään on perusteltua jatkossakin.⁷⁸

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, jonka jäsenenä oli silloinen johtava kihlakunnansyyttäjä Matti Tolvanen⁷⁹, arvioi sekkin esitutkinnalle asetettavia vaatimuksia laadukkaan rikosprosessin näkökulmasta. Vuonna 2003 valmistuneessa mietinnössään komitea totesi, että rikosprosessia ja sen pääkäsittelyn turvaamista edesauttaisi, jos syyttäjät saisivat hoitaakseen osan nykyisistä tutkinnanjohtajien tehtävistä.⁸⁰

Komitean mukaan syyttäjät voisivat esimerkiksi päättää laajoissa ja vaikeissa jutuissa tutkinnan lopettamisesta, tutkinnan laajuudesta, vangitsemisvaatimuksista ja muiden tuomioistuinten myötävaikutusta edellyttävien pakkokeinojen hakemisesta. Myös uusien ns. epäkonventionaalisten tutkintakeinojen (esimerkiksi valeostot ja peitetoiminta) käytössä syyttäjän tulisi olla selkeässä vastuuasemassa. Pakkokeinot merkitsevät aina puuttumista ihmisten perusoikeuksiin, ja niiden käytössä on kysymys rikosvastuun toteuttamisvaatimuksen ja oikeusturvavaatimuksen yhteensovittamisesta. Tämän vuoksi pakkokeinojen käytössä niiden kohteeksi joutuneiden oikeusturvan takeista on erityisesti huolehdittava. Jos syyttäjät ajaisivat tuomioistuinkäsittelyä edellyttävät pakkokeinoasiat, olisi tämä merkittävä kehitysaskel parempaan oikeusturvaan pakkokeinoasioissa, kun oikeudenkäyntiä niissä voitaisiin kehittää nykyistä paremmin trial-tyyppiseksi. Syyttäjä voisi myös luontevasti päättää joidenkin pakkokeinojen käytöstä kuten kotietsinnästä.

Kannanottonaan komitea katsoi, että syyttäjien ja poliisin yhteistyötä olisi tehostettava. Rikosprosessin ja sen pääkäsittelyn kannalta olisi myönteistä, jos syyttäjät saisivat

78 Syyttäjän toimenkuvan kehittäminen, Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisusarja nro 1, 2001, s. 14. Työryhmän jäsenenä oli mm. johtava kihlakunnansyyttäjä Matti Tolvanen.

79 Ks. myös Tolvanen, Matti: Esitutinnan uusi työnjako: poliisi johtaa, syyttäjä ohjaa. Oikeus 2004/1, s. 55–72.

80 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, komiteanmietintö 2003:3, s. 124.

hoitaakseen osan nykyisistä tutkinnanjohtajien tehtävistä. Myös loppulausuntomenetelyä tuli komitean mielestä kehittää palvelemaan nykyistä paremmin pääkäsitelyä. Parhaiten loppulausunnon tarkoitus toteutuisi, jos syyttäjä tuolloista aktiivisemmassa roolissa esittäisi loppulausuntoa varten kysymykset, joiden avulla todistelun laajuus voidaan arvioida.⁸¹

Esitutkintatoimikunta (2007–2009) ei vakavasti kyseenalaistanut aiemman lainsäädännön myötä tehtyä ratkaisua poliisista tutkinnanjohtajana. Itse totesin kollegani Tuija Turpeisen kanssa jättämässämme eriävässä mielipiteessä toimikunnan mietintöön seuraavaa:

Toimikunnan työn alussa ilmeni, ettei tarkoitus ole kyseenalaistaa nykyisiä perusratkaisuja, jotka koskevat mm. viranomaisten toimivaltaa. Esimerkiksi siitä, tulisiko Suomessa siirtyä maailmanlaajuisesti noudatettuun menettelyyn, jossa syyttäjä johtaa esitutkintaa, ei käyty keskustelua lainkaan. Toimikunnan kuulemista asiantuntijoista kaksi (Frände ja Niemi) ovat kuitenkin todenneet, että yksi syy Suomessa ongelmaksi tullessiin liian pitkiin rikosoikeudenkäynteihin voi olla se, ettei syyttäjä johda esitutkintaa. He ovat lausunnoissaan toimikunnalle tuoneet esiin tarpeen siirtää tutkinnanjohtajan tehtävä (tai tehtäviä) syyttäjälle.

Toimikunnan päätös jatkaa näin poikkeuksellista järjestelmää olisi mielestämme edellyttänyt syvempää perehtymistä ja perusteltua kannanottoa eri vaihtoehtoihin. Itse yhdymme edellä siteerattuun tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean näkemykseen ja toivomme, että asia nostettaisiin mietinnön lausuntokierroksella ja sitä seuraavassa jatkovalmistelussa esille.

Syyttäjän on nähty tutkinnanjohtajana tehostavan esitutkintaa hänen kyetessään kitkemään niin sanotusti rönsyt pois ja keskittyessään siihen, mitä aikoo tuomioistuimessa näyttää toteen. Kyse ei tietenkään ole siitä, että poliisista lakkautettaisiin komisariotasoiset esitutkintavirat, vaan että syyttäjä ryhtyisi esitutkinnan tiettyssä vaiheessa aktiivisesti ohjaamaan tutkintaa juuri niihin tapahtumiin, jotka ovat päätymässä syytteeseen. Töitä jäisi myös komisarioille. Sen vuoksi on mielestäni edelleen hyvä korostaa, että kyse olisi vain joidenkin tutkinnanjohtajan tehtävien siirrosta syyttäjälle – nimenomaan sille syyttäjälle, joka ajaa jutun käräjillä. Poliisirikosten tutkinnanjohtajuudesta ei siis tässä yhteydessä olisi esimerkiksi.

Poliisimiehen ollessa rikoksesta epäiltynä on vuodesta 1997 alkaen tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjän virassa oleva virkamies. Hän ei kuitenkaan toimi jutussa syyttäjänä, joten siltä kannalta kyseessä ei ole varsinainen syyttäjän johtama esitutkinta. Poliisirikosasioissa jutun syyttäjällä on samanlainen asema tutkinnanjohtajaan nähden kuin muissakin esitutkinnoissa.

81 Ibid. 125.

Syyttäjätutkinnanjohtajan sijasta Suomessa päädyttiin siihen, että esitutkintalaissa säädetään erikseen esitutkintayhteistyöstä. Uudessa esitutkintalaissa asiasta on kolme pykälää sisältävä oma lukunsa. Aiemmassa laissa säädettiin vain poliisin velvollisuudesta ilmoittaa tietyistä esitutkintaan tulleista jutuista syyttäjälle. Lisäksi jo aiemminkin lain mukaan poliisin oli suoritettava syyttäjän määräämät lisätutkinnat. Sekä uudessa että vanhassa pakkokeinolaisissa on lisäksi säännös, että vangitsemisvaatimuksesta on ilmoitettava syyttäjälle etukäteen, ja syyttäjä voi kieltää vangitsemishakemuksen jättämisen.

Uuden esitutkintalain mukaan esitutkintayhteistyö käynnistyy syyttäjälle tehtävästä ilmoituksesta. Siitä, millaisista tapauksista ilmoitus tehdään, päätetään yhdessä. Ilmoituksen jälkeen syyttäjä voi antaa sitovia määräyksiä esitutkintaviranomaiselle. Laissa säädetään yhteistyövelvollisuudesta, johon kuuluu tietojenvaihto ja neuvotteluvelvollisuus sekä poliisin velvollisuus tiedustella sitä, onko aiemmin syyttäjälle ilmoitettu juttu riittävästi tutkittu. Syyttäjän on puolestaan tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan sen varmistamiseksi, että asia selvitetään laissa tarkoitettulla tavalla.

Kuten edellä on todettu, rikosoikeudenkäynnin valmistelu on mainittu vain yhdeksi esitutkinnan tarkoituksista. Muut tarkoitukset ovat laissa pitkälti määrittämättä. Se, että syyttäjä ei Suomessa johda esitutkintaa, osoittaa, että nämä ”muut tarkoitukset” on arvioitu niin tärkeiksi, ettei järjestelmää ole kehitetty rikosoikeudenkäynnin ehdoilla.⁸² Tämä on johtanut siihen, että suomalainen esitutkinta on usein sangen tehoton ja hidas keino valmistella oikeudenkäyntiä.

6 Muut esitutkintaviranomaiset

Esitutkinta ei ole ollut poliisin yksinoikeus. Perinteisesti tuli on tutkinut rikoksia tavaroiden maahantuonnin ja maastaviennin yhteydessä ja sotilasviranomaiset ovat tutkineet sotilasrikoksia.

Tullirikosten esitutkinnassa noudatettiin ennen vuotta 1989 rikosasioita yleensä koskevia säännöksiä. Tullilaisissa (573/78) oli lisäksi eräitä erityisiä säännöksiä tullirikosten esitutkinnasta ja tullirikosasioissa käytettävistä pakkokeinoista. Erikoisuuksiin

82 Muuna tarkoituksena voidaan nähdä ainakin esitutkinnan tarjoamat mahdollisuudet paljastaa muu rikos kuin se, jota ollaan juuri tutkimassa. Tällainen tiedustelutoiminta vie usein paljon enemmän resursseja ja aikaa kuin ilmi tulleen rikoksen saattaminen syyteharkintaan. Esimerkiksi laittoman esineen tai aineen hallussapitäjä saa varautua siihen, että poliisi käyttää pakkokeinoja erityisesti sen selvittämiseen kuka esineen tai aineen hänelle luovutti tai onko esineitä ja aineita ollut hallussa enemmänkin ja luovutettu muille.

kuuluu edelleenkin mm. mahdollisuus vapauttaa tullirikoksesta epäilty vakuuksia vastaan.⁸³ Säännöstä ei liene paljoa sovellettu.

Sotilasrikosten esitutkintaa ja siinä käytettäviä pakkokeinoja koskevat säännökset olivat aiemmin sotilaskurinpitolaissa (331/83) ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Vuonna 2014 tuli voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014). Sen mukaan esitutkinnan suorittaa kurinpitoesimies tai pääesikunta.

Rajavartiolaissa (5/1975) oli lyhyt maininta rajavartiomiehen oikeudesta suorittaa esitutkinta ja käyttää pakkokeinoja. Sittemmin täydet esitutkintavaltuudet on annettu myös rajavartiolaitokselle (HE 6/2005, rajavartiolaki 578/2005, 41–43 §) liittyen henkilöiden maahantulon yhteydessä tehtyihin rikoksiin. Rajavartiolaitos saattoi sitä ennen suorittaa vain rikesakkoon tai rangaistusvaatimukseen johtavan esitutkinnan siellä, missä säännösten noudattamisen valvominen kuuluu rajavartiolaitokselle. Tällaisia olivat esimerkiksi ulkomaalaisasioihin, metsästyksen ja kalastukseen liittyvät rikkomukset.

Rajavartiolaitoksen esitutkintatehtävien laajettua se saattoi tutkia liikennejuopumusrikoksen ja määrätä myös tilapäisen ajokiellon. Myös laittoman maahantulon järjestäminen, matkustusasiakirjoihin kohdistuvat väärennykset ja ihmiskauppa ovat erityisesti rajavartiolaitoksen tutkimaa rikollisuutta. Tällaisissa asioissa rajavartiolaitos voi tutkia asian kokonaan. Aiemmin esitutkinta oli siirrettävä toiselle esitutkintaviranomaiselle, jos esitutkinta vaatii esimerkiksi erilliseen kuulusteluun kutsumista.

7 Tuomioistuinten rooli

Tuomioistuinten osuus pakkokeinoasioissa oli pakkokeinolainsäädännön suuria muutoksia. Suomessa ei ollut vahvaa perinnettä siitä, että alioikeustuomarien tulisi puuttua toisten viranomaisten toimiin. Kun ymmärtää millainen kirjoituksen alussa kuvattu roolitus inkvisitorisessa menettelyssä oli sata vuotta sitten, ei ole mikään ihme, että Suomessa tuomarit alioikeuksissa ovat kokeneet syyttäjät ja poliisit omiksi työtovereikseen. Ei ole ollut helppoa saada syntymään tilanne, jossa tuomari kyseenalaistaisi

83 Tullilaki 44 §: Jos pidätetyllä tai vangitulla ei ole vakinaista asuntoa Suomessa ja on todennäköistä, että hän poistumalla maasta karttaa oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa, hänen vapaaksi päästämisenä ehdoksi voidaan panna, että hän asettaa vakuuden, jonka harkitaan takaavan hänen saapumisensa oikeudenkäyntiin ja ehkä tuomittavien seuraamusten suorittamisen. Jos vapaaksi päästetty ei saavu vastaamaan tuomioistuimeen tai suorittamaan vankeusrangaistustaan sinä aikana, jona rangaistus saadaan tuomita tai tuomittu vankeusrangaistus panna täytäntöön, tuomioistuin saa tuomita vakuuden kokonaan tai osaksi valtiolle menetetyksi.

esimerkiksi poliisin käsityksen epäilyn vapaudenriiston tarpeellisuudesta. Tilanne on valitettavasti edelleen pitkälti samankaltainen⁸⁴. Tuomarit eivät ole ottaneet sitä roolia, jonka jo vuoden 1989 pakkokeinolaki olisi heille päätöksentekijänä antanut. Laillisuusvalvojat ovat havainneet, että pakkokeinolupia on myönnetty kovin heppoisin perustein ja jopa lainvastaisiin tarkoituksiin⁸⁵. Menettelyt ovat olleet myös lainvastaisia, kun hakijan ei ole edes edellytetty tulevan asian ”suulliseen” käsittelyyn vaan lupa-asiat oli hoidettu telefaksilla puolin ja toisin.

Puolustuksen kannalta tuskallista on ollut se, että varsinkin pääkaupunkiseudulla tuomioistuimet eivät ole edellyttäneet hakemuksissa yksilöitävän sellaisia tietoja, joista tuomari itse tai epäilyn puolustaja voisi arvioida sen, osoittavatko hakijalla olevat tiedot todennäköisiä syitä vastaajan syyllisyydestä⁸⁶. Ylimalkainen vakuuttelu, että poliisilla on riittävät tiedot, on hyvin usein riittänyt.⁸⁷

Pirkanmaan käräjäoikeudesta eduskunnan apulaisoikeusasiamies sai asiassa 1240/4/01 näin selostetun vastineen:

Käräjätuomari D on selvityksessään kertonut tehneensä rutiiniratkaisun rutiiniasiassa, jossa ei ollut mitään aihetta vaatia laajempia selvityksiä vaatimuksen tueksi. Edelleen D toteaa, ettei asiassa tullut esille mitään sellaisia seikkoja, että vaatimuksessa esitettyyn pyyntöön jutun määräämisestä salaiseksi ja pyyntöön televalvontavaatimuksesta ilmoittamatta jättämisestä liittymän haltijalle ei olisi voinut suostua. Vielä D huomauttaa, että televalvonta- ja muiden asioiden paljoudesta johtuen käräjäoikeus ei voi kyseenalaistaa jokaista poliisin virkavastuullaan tekemää hakemusta ja käydä keskustelua yksittäisistä vaatimuksista, jollei jotain poikkeuksellista syytä ole ilmennyt. Lisäkirjoituksessaan D toteaa, että kyseinen televalvonta-asia on tapahtunut käräjäoikeudessa asiakirjaprosessina.

84 Asianajajat Salo ja Wuori kuvasivat vuonna 1986 tuomioistuimelle esitutkinnassa suunniteltua roolia toimimiseksi poliisin apuelimenä. Ennuste ei ole osoittautunut kovin virheeliseksi. Salo, Wuori 1986, s. 33.

85 Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 21.5.2001 (1515/2/00), jossa oli kyse siitä, että televalvontalupia oli toistuvasti myönnetty tiettyyn puhelinlaitteeseen (telepäätelaitte) eikä vain puhelinnumeroon, kuten silloinen laki vain salli. Päätöksessä 9.10.2002 (3191/2/01) oli kyse ns. tolppalupien myöntämisestä ilman laissa olevaa valtuutusta. Tapauksissa käytetyt menettelytavat ovat sittemmin päättyneet pakkokeinolakiin, mutta tuomioistuinta ei siis ole ollut jarruksi, kun poliisi on halunnut lupia ilman laillisia perusteita. Televalvontalupa oli myönnetty myös kuolemansyöntutkintaa varten (4/2/02).

86 Tästä tarkemmin artikkelissa Fredman, Markku: Asianosaisjulkisuus esitutkinnassa ja vangitsemisesta päätettäessä. Teoksessa Ervo, Laura – Lahti, Raimo – Siro, Jukka (toim.): Perus- ja ihmisoikeudet rikosprosessissa. Helsingin hovioikeus. Helsinki 2012, s. 33–37.

87 Ks. tältä osin HE 222/2010 vp, s. 255, jossa korostetaan sitä, että tällainen selvitys tulee myös esittää eikä sen olemassaoloon voi vain viitata.

Helsingin Sanomien tutkivat journalistit paljastivat myös telekuuntelulupia myönnetyn tuntemattoman henkilön liittymiin, vaikka kyseiset puhelinnumerot kuuluivat niiden haltijoiden nimissä oleviin rekisteröityihin liittymiin.⁸⁸

Käsitykseni mukaan pakkokeinoasioille ei ole annettu käräjäoikeuksissa arvoa, joka niille kuuluu. Tehtävässä kiertävät pakkokeinotuomarit ovat hyvin usein vain hakemuksen hyväksyviä kumileimasimia⁸⁹. Tämän vuoksi en itse kannattanut kotietsintälupajärjestelmän käyttöönottoa esitutkintatoimikunnan mietintöön jättämässäni eriävässä mielipiteessä. On hyvin vaikea kuvitella hakemusta kotietsinnän suorittamiseksi, jota käräjätuomari ei hyväksyisi. Pelkkä muodollisuus vain söisi resursseja ja vaikeuttaisi jälkikäteiskontrollin toimivuutta, kun kynnys puuttua jälkikäteen kotietsinnän edellytyksiin – eli tuomarikollegan päätökseen – käytännössä kasvaisi.

8 Eurooppalainen vaikutus

Viime vuosisadan alussa esitetyt ja sittemmin kehitetyt uudistusehdotukset ruotsalaisperäisen rikosprosessimme kehittämiseksi olivat selvästi eurooppalaisen modernin menettelyn kopioimista Suomeen. Uudistukset päästiin kuitenkin toteuttamaan vasta kun seuraava eurooppalaistumisen aalto jo saavutti Suomen.

Ihmisoikeussopimukseen liittyminen vuonna 1990 aiheutti velvoitteen muuttaa juuri säädetyn pakkokeinolain säännöksiä. Siitä kymmenen vuoden kuluttua alkoi EU:n vaikutus. Oikeus- ja sisäasioista tuli osa EU:n hallitusten välistä yhteistyötä Maastrichtin sopimuksella, ja Brysselistä alkoi tulla aluksi puitepäätöksiä ja sittemmin direktiivejä, jotka edellyttivät lainsäädännön yhteensovittamista myös esitutkinnan ja pakkokeinojen alalla.

Viranomaisyhteistyö syveni jopa yhteisiin tutkintaryhmiin ja eurooppalainen pidätysmääräys⁹⁰ mahdollisti vuodesta 2004 alkaen sen, että Suomessa tehty päätös henkilön vangitsemisesta pantiin täytäntöön koko EU:n alueella.

88 Helsingin Sanomat 24.9.2014 ja 19.11.2014.

89 Vuonna 2013 käräjäoikeudet hylkäsivät kaksi telekuuntelu- ja neljä televalvontahakemusta. Telekuuntelulupia haettiin noin 2.300 kertaa ja televalvontalupia suurin piirtein saman verran (Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2013, s. 163–164). Vuonna 2014 hylättiin kahdeksan poliisin tekemää telepakkokeinovaatimusta (Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2014, s. 160). Pakkokeinolain mukaan esitutkintaviranomaiselle *voidaan antaa* lupa telekuunteluun tietyillä erityisillä edellytyksillä. Käytännössä kyse on siitä, että tuomioistuin aina antaa luvan, jos näiden erityisten edellytysten kerrotaan täyttyvän.

90 Tästä tarkemmin Fredman 2013, s. 832–853.

Esitutkinnan asianosasten kannalta oleellisia ovat olleet direktiivit rikoksen uhrin asemasta⁹¹ sekä ns. Tukholman ohjelmaan vuonna 2009 otettu *road map* useista direktiiveistä, joilla yhdenmukaistetaan rikoksesta epäillyn asemaa eri jäsenmaissa. Direktiivit koskevat mm. tiedonsaantia, tulkkausta ja oikeutta avustajaan.⁹²

Myös ihmisoikeustuomioistuin on laajentanut tuomioidensa vaikuttavuutta antamalla useita rikoksen uhrin asemaa koskevia ratkaisuja, joissa on tuomittu jäsenvaltiot puutteellisista toimista ja keinoista turvata rikoksen uhrin asema.⁹³

9 Tulevaisuus

Uusien huolella valmisteltujen lakien voimaantulosta huolimatta näyttää sama meno jatkuvan: viranomaistaholla jatkuu uusien toimivaltuuksien vaatiminen⁹⁴. Alkuvuonna 2015 annettiin televalvonnalle uusi nimi, kun vaadittiin ns. verkkovalvonnan tai signaalitiedustelun mahdollistamista. Kyse olisi käytännössä televalvonnasta ja mahdollisesti myös telekuuntelusta ilman rikosepäilyä, vain tiedustelutarkoituksissa. Hankkeessa aktiivisina olleet tiedustelu-upseerit ovat sinänsä ymmärtäneet vaatimuksensa edellyttävän perustuslain 10 §:n muuttamista.⁹⁵

Liikenne- ja viestintäministeriön edustaja jätti mietintöön eriävän mielipiteen. Ministeriö ei voinut yhtyä kaikkiin näkemyksiin eikä kaikkiin esitettyihin jatkotoimenpiteisiin. ”Työryhmän esittämä verkkovalvonta on keinona tehoton ja ylimitoitettu. Käytännössä verkkovalvonta on kohdistumatonta massavalvontaa, jossa kansalaisten viestinnän luottamuksellisuus ja tietoturva, yksityisyyden suoja ja mahdollisesti taloudelliset toimintaedellytykset heikkenevät” totesi opetus- ja viestintäministeri Krista Kiuru.

Vaalien jälkeen maamme hallitus päätti 20.8.2015 käynnistää siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelun hallitusohjelmansa mukaisesti. Hankkeeseen sisältyy myös perustuslain muutos.

91 Rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2012/29/EU).

92 Näistä tarkemmin Fredman 2013, s. 158–166.

93 Yksi tällainen ratkaisu koskee Suomea: tapauksessa K.U. v. Suomi (2008) oli kyse yksityiselämän suojan loukkauksesta, kun internetiin alaikäisen nimellä hänen tietämättään seksuaaliluonteisen seuranhakuilmoituksen laittanutta henkilöä ei voitu tuolloisen lainsäädännön puutteista johtuen selvittää eikä saattaa syytteeseen.

94 Virolainen ja Pölönen kutsuvat tätä hivitustaktiikaksi, Virolainen – Pölönen 2004, s. 13–14.

95 Ks. tarkemmin: Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, Tiedonhankintalaki-työryhmän mietintö, Puolustusministeriö 14.1.2015.

Myös sisäministeriön virkamiehet laativat keväällä 2015 arviomuistion poliisin tiedonhankintalainsäädännän riittävydestä⁹⁶. Muistiossa esitetään hyvin radikaalisti mm. salaisten koti- ja laite-etsintöjen sallimista vakavimpien rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Kun aloite koskee nimenomaan poliisilakiin tehtäviä lisävaltuuksia, olisi looginen seuraus, että samanlaiset valtuudet pitäisi olla myös pakkokeinolaisissa. Muuten poliisin toimivaltuudet vähenisivät, kun pakkokeinolaki tulee sovellettavaksi. Vaikea nähdä miten yhteiskunnallinen tilanteemme olisi niin paljon muuttunut, että tällaiselle tiedonhankintakeinolle olisi todellinen pakottava yhteiskunnallinen tarve⁹⁷.

Paitsi viranomaisten, myös asianosaisten ja heitä avustavan asianajajan näkökulmasta alan lainsäädännössä ja sen tulkinnoissa on vielä puutteita. Eräs sellainen on tutkimuksen ja analyysin puute⁹⁸. Keskeisiä asioita on pohtimatta, esimerkiksi niinkin yksinkertainen asia kuin mitä pakkokeino- ja esitutkintalaki tarkoittavat ilmauksilla ”teko”, ”rikos” tai ”asia”. Onko rikos se kokonaisuus, jonka tietty joukko mahdollisine avunantajineen tekee, vai tarkoitetaan sillä sitä rikollista tointa, josta tiettyä henkilöä epäillään? Voidaanko siis tekonsa myöntäneeseen epäiltyyn henkilöön kohdistaa pakkokeinoja sen takia, että hänen rikoskumppaniensa toimet ovat vielä selvittämättä? Mikä on se ”asian” laatu, joka tulee ottaa huomioon kohtuuttoman vangitsemisen kiellon tulkinnessa: epäillyn tekemä toimi vai se kokonaisuus, johon hän on ehkä hyvin vähäisellä toimellaan osallistunut?

96 Selvitys poliisilain tiedonhankintasäännösten riittävydestä yhteiskunnan kannalta kaikkein vakavimpien rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa. Sisäministeriö 13.3.2015.

97 Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan kodin suojaan saadaan puuttua vain silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

98 Lainopillista tutkimusta ei korvaa se, että alan laeista on julkaistu jo useitakin kommentaareja: Helminen ym. 2014; Tolvanen, Matti – Kukkonen Reima: Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Talentum 2011; Rantaeskola, Satu (toim.): Esitutkintalaki – kommentaari. Poliisin oppikirjoja 21. Tampere 2014; sama: Pakkokeinolaki – kommentaari. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja nro 22. Tampere 2014. Oikeustieteellinen väitöskirja on Mika Launialan Esitutinnan funktiot ja esitutkintaperiaatteet vuodelta 2013. Hallintotieteellistä tutkimusta edustaa Eero Koljosen väitöskirja Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta vuodelta 2010. Todettakoon, että Matti Tolvanen toimi Launialan työn ohjaajana ja Koljosen vastaväittäjänä. Huhtikuussa 2015 väitteli Tuomas Metsäranta tutkimuksellaan Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A 38.

Lainopillisen tutkimuksen lisäksi kysyntää olisi esitutkintakäytäntöjä koskevalle empiiriselle ja oikeussosiologiselle tutkimukselle. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tutki viime vuosikymmenellä syyttömästi pidätettyjen ja vangittujen saamia korvauksia. Tutkimuksen perusteella kolmasosa vuoden 2006 alkupuoliskolla korvausta saaneista henkilöistä oli vangittu tuomarin päätöksellä. Kun korvausta on maksettu noin 400 henkilölle vuosittain, voidaan päätellä, että vangitseminen kohdistuu syyttömään henkilöön noin 130 kertaa vuodessa. Joka kolmas päivä vangitaan syytön ihminen. Joka kahdeskymmenes vangittu on syytön.⁹⁹ Aika monta harhaiskua.

99 Niemi, Johanna – de Godzinsky, Virve-Maria: Vapauden hinta, rikosprosessuaalinen vapaudenriisto ja sen korvaaminen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 240. Helsinki 2008.