

**LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2000 vp****Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta***Hallintovaliokunnalle***JOHDANTO*****Vireilletulo***

Eduskunta on 1 päivänä syyskuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 34/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio ja ylitarkastaja Harri Sarvanto, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jarmo Littunen, oikeusministeriö
- eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka
- kansliapäällikkö Klaus Helminen, Oikeuskanslerinvirasto
- hovioikeudenneuvos Juha Paimela, Helsingin hovioikeus
- käräjätuomari Pekka Aaltonen, Turun käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Jarmo Rautakoski, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tutkimusjohtaja Kauko Aromaa, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- rikoskomisario Thomas Elfgrén, keskusrikospoliisi
- rikosylikomisario Jouko Salo ja ylikomisario Jari Aarnio, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- hallintopäällikkö Hannu Taiha, Poliisiammattikorkeakoulu

- hallintopäällikkö Antero Rytkölä, Poliisikoulu
- puheenjohtaja, asianajaja Matti Wuori, Ihmis-oikeusjuristit ry
- asianajaja Aarno Arvela, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja, poliisipäällikkö Tapani Tiilikainen, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- johtava kihlakunnansyyttäjä Kari Ranta, Suomen Syyttäjähdistys ry
- erikoistutkija Anne Alvesalo
- professori Pekka Koskinen
- rikosylikomisario Torsti Koskinen
- professori Raimo Lahti
- professori Juha Lappalainen
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Martin Scheinin
- professori Terttu Utriainen
- professori Pekka Viljanen
- asianajaja Pertti Virolainen.

***Viitetiedot***

Valiokunnassa on osittain samanaikaisesti tämän esityksen kanssa ollut käsiteltävänä hallituksen esitys yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi (HE 184/1999 vp). Siinä ehdotettujen rangaistussäännösten kirjoittamistapaa on noudatettu valmisteltaessa käsiteltävinä olevia poliisilain muutosehdotuksia. Eduskunta on nyttemmin hyväksynyt hallituksen esitykseen HE 184/1999 vp sisältyvän lakiehdotuksen lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 6/2000 vp) mukaisena.

Valiokunnalla on ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta (PeVL

5/1999 vp — HE 34/1999 vp) sekä asianajaja Markku Fredmanin perustuslakivaliokunnalle antama lausunto.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia siten, että siihen lisättäisiin epäsovinnaisia rikostorjunta- ja rikostutkintamenetelmiä koskevia säännöksiä. Uudet menetelmät ovat peitetoiminta ja valeosto.

Esitykseen sisältyvät lisäksi säännökset turvallisuustarkastuksista oikeudenkäyntien ja muiden erityissuojelua vaativien tilaisuuksien suojelemiseksi. Myös poliisin oikeutta teletunnistietojen saamiseen ja teknisen tarkkailun suorittamiseen laajennettaisiin sekä virka-apua koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Tavoitteena on, että vastavuoroisuuden periaatteen toteuttamiseksi Suomen lainsäädäntö saataisiin edellä tarkoitetuilta osiltaan riittävän yhdenmukaiseksi Euroopan valtioissa ja eräissä muissa valtioissa voimassa olevan lainsäädännön tai niissä noudatettujen käytäntöjen kanssa.

Peitetoimintaa ja valeostoja koskevilla säännöksillä poliisille annettaisiin uusia lainsäädäntöä säänneltyjä rikostorjunta- ja rikostutkintakeinoja vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden

vastustamiseen. Lailla ehdotetaan säädettäväksi valeoston ja peitetoiminnan määritelmistä, toimivallan käytön edellytyksistä, päätöksentekomenettelystä ja oikeussuojakeinoista.

Poliisi voisi saada teletunnistietoja, jos kyseessä on hengen tai terveyden välitön vaara tai laissa tarkoitettu törkeä rikos. Teletunnistietojen olisi mahdollista saada päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksellä. Toimenpiteen käyttöön liittyisi kuitenkin aina välitön ja pakollinen tuomioistuimen jälkivalvonta.

Teknistä tarkkailua koskevien säännösten korjaamiseksi ehdotetaan, että tarkkailulaitteen voisi nykysäätelystä poiketen sijoittaa myös tarkkailtavaan tilaan. Tämä edellyttäisi kuitenkin tuomioistuimen antamaa lupaa. Oikeus tekniseen tarkkailuun ei edelleenkään koskisi kotirauhan ydinalueen piiriin kuuluvaa vakituiseen asumiseen käytettyä asuntoa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kuukauden kuluttua siitä, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

#### *Yleisperustelut*

##### *Lausunnon rajaus*

Lakivaliokunta on toimialansa mukaisesti keskittynyt asian käsittelyssä arvioimaan poliisille esitettäviä uusia toimivaltuussäännöksiä ja niiden suhdetta rikoslakiin, pakkokeinolakiin ja rikosprosessilainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 5/1999 vp päätenyt siihen, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos varmistetaan mm. siitä, että poliisilain 44 § ei muodostu esteeksi oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille. Kun oikeudenkäyntimenettelyjä koskeva lainsäädäntö kuuluu lakivaliokunnan toimialaan, valiokunta esittää käsi-

tyksensä siitä, mitä edellytyksiä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille on asetettava.

Lisäksi valiokunta on pyrkinyt sovittamaan ehdotetut säännökset yhteen

1) rikoslain uusien 24 luvun yksityisyyttä, rauhaa ja kunniaa koskevien rangaistussäännösten sekä

2) turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain (1121/1999) kanssa.

##### *Lakivaliokunnan lähtökohdat*

Uusia toimivaltuuksia perustellaan erityisesti tarpeilla tehostaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa sekä kansainvälisellä yhteistyöllä että eri maissa säädettyjen toimivaltuuksien harmonisoinnilla. Erityisesti henkilöi-

den ja tavaroiden aikaisempaa vapaampi liikkuminen sekä rikollisuuden kansainvälistyminen ja ammattimaistuminen luovat tarpeita tehostaa rikollisuuden torjuntaa. Peitetoiminta ja valeosto ovatkin käytössä useimmissa Euroopan unionin jäsenmaissa.

Lakivaliokunta on aikaisemmin suhtautunut hyvin varauksellisesti soluttautumiseen ja peitetoimintaan (mm. LaVL 16/1996 vp — U 38/1996 vp). Niiden on katsottu olevan valvonnallisesti ja tutkinnallisesti tehokkaita, mutta niiden käyttöön liittyy periaatteellisia ongelmia, eivätkä ne ole perinteisen suomalaisen oikeuskäsityksen mukaisia.

Lakivaliokunta on tämän esityksen käsittelyn aikana kuullut runsaasti eri alojen asiantuntijoita ja käynyt pitkään periaatteellista keskustelua peitetoiminnasta ja valeostosta. Valiokunta pitää esitystä käsittelemiltään osin tarpeellisena ja puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä oman toimialansa osalta seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### *Huumausaineongelma*

Epäsovinnainten rikostorjunta- ja rikostutkimusmenetelmien tarpeellisuutta perustellaan poliisi-toiminnan tehostamisella vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Uudet menetelmät — peitetoiminta ja valeosto — olisivat käytettävissä vakavampien rikosten torjunnassa ja tutkinnassa. Menetelmien käyttöä ei ole rajoitettu huumausainerikoksiin, vaikka esityksen perusteluissa keskitytään käsittelemään huumausainerikollisuuden entistä tehokkaampaa torjuntaa.

Huumausainerikollisuus on kriminaalipoliitikan keskeinen tämän hetken ongelma. Poliisin tietoon tulleiden kaikkien huumausainerikosten lukumäärä oli vuonna 1980 n. 1 000 ja vuonna 1999 ennakkotiedon mukaan n. 12 000.<sup>1</sup> Valtaosan poliisin tietoon tulleista huumausainerikoksista muodostaa huumeiden käyttäminen ja

hallussapito. Huumausainerikosten lisääntyvää kehityssuuntaa osoittaa myös takavarikoitujen huumausaineiden määrä sekä äärimmäisenä ilmentymänä huumausainekuolemat ja huumeiden suonen sisäiseen käyttöön liittyvät hiv-tarunnat.

Huumausainerikoksille on tyypillistä se, että niiden paljastuminen riippuu suuresti viranomaisten, lähinnä poliisin, toimenpiteistä. Tämän vuoksi ilmitulleiden huumausainerikosten selvitysprosentti on korkea; esimerkiksi vuonna 1997 se oli 95 prosenttia. Viranomaisten resursien suuntaaminen ja uudet torjunta- ja tutkintamenetelmät tulevat jatkossakin lisäämään ilmitulleiden rikollisuuden määrää.

Huumausaineiden käytön yleisyyttä ja piiloriikollisuuden määrää on selvitetty lukuisilla koululaisiin, varusmiehiin ja aikuisväestöön kohdistuneilla kyselytutkimuksilla sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden päihdetapauslaskennoilla ja yhdistämällä eri viranomaisrekistereiden tietoja. Vuonna 1998 tehdyn nuorisoriikostutkimuksen mukaan 15—16-vuotiaista koululaisista 7 prosenttia ilmoitti käyttäneensä tai kokeilleensa kannabista ainakin kerran kuluneen vuoden aikana. Vuonna 1998 varusmiehistä 18,6 prosenttia ilmoitti joskus kokeilleensa huumeita. Kovien huumeiden käyttäjiä arvioitiin vuonna 1997 eri rekisteritietojen perusteella olevan koko maassa arviolta 9 400—14 700.

Rikosoikeudelliset keinot ovat välttämättömiä huumeiden vastaisessa työssä. Ne eivät ole kuitenkaan riittäviä tai ensisijaisia keinoja pyrittäessä vähentämään huumeiden käyttöä. Kasvatukselliset sekä sosiaali- ja terveystieteelliset keinot ovat keskeisiä ennalta ehkäisevässä ja hoitollisessa työssä. Tämä ilmenee myös rikoslaita, jossa on huomioitu hoidon merkitys mahdollistamalla toimenpiteistä luopuminen rikokseen syyllistyneen sitouduttua hoitoon.

#### *Epäsovinnaiset rikostorjunta- ja tutkintamenetelmät*

Suomalaisessa poliisitoiminnassa on käytetty epäsovinnaisia menetelmiä ilman, että niistä olisi säännöksiä. Esimerkiksi poliisin perinteisesti suorittamaa rikostiedustelua ei säännellä tyhjen-

<sup>1</sup> Poliisitilaston tilastoyksikkönä on rikos, ei rikosten tekijä. Tilastointiin on vaikuttanut mm. huumausainerikosten rangaistussäännösten ja rikosten konkurssisäännösten uudistaminen 1990-luvulla.

tävästi poliisilain 3 luvun nykyisillä eikä siihen lisättävillä uusilla säännöksillääkään.

Peitetoiminnan ja valeoston luonnehtiminen epäsovinnaisiksi rikostorjunta- ja tutkintamenetelmiksi kuvastaa niihin kohdistuvaa varauksellista suhtautumista. Peitetoimintaan ja valeostoon liittyy periaatteellisia, oikeudellisia ja käytännöllisiä kysymyksiä. On esitetty, että niiden käyttöönotto muuttaa nykyistä poliisikulttuuria ja kansalaisten käsityksiä poliisista. Ehdotettujen säädösten täsmällinen muotoilu ja systematisointi ei ole yksinkertaista. Säännökset ovat suhteellisen avoimia ja niitä on tarkoitus täsmentää asetuksen tasoilla säädöksillä ja ministeriön määräyksillä. Peitetoiminta- ja valeosto-operaatioiden toteuttamiseen liittyvät vaikeat oikeudelliset ongelmat on selkeästi tuotu esiin esityksen perusteluissa.

Oikeussystemaattisia ongelmia aiheutuu siitä, että säännökset ehdotetaan sijoitettaviksi poliisilakiin, johon on keskitetty rikostorjunnassa käytettävien toimenpiteiden sääntely. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan peitetoiminta ja valeosto voivat kuitenkin ulottua rikostorjunnan lisäksi myös rikosten selvittämiseen ja esitutkintaan, joita koskevat säännökset ovat esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa.

Esityksessä ei ole kiinnitetty nimenomaista huomiota siihen, että nyt omaksuttu kirjoitustapa johtaa poliisilain ja pakkokeinolain kirjoittamisessa tähän saakka noudatetun systematiikan muuttumiseen.

Poliisilain säännökset televalvonnasta, telekuuntelusta ja teknisestä tarkkailusta ovat rikostorjuntasäännöksiä. Niissä käytetään johdonmukaisesti sanoja "rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi". Pakkokeinolain vastaavissa säännöksissä käytetään sanontaa "rikosten selvittämiseksi", millä ilmaistaan niiden käyttöala, rikostutkinta. Nyt peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset ehdotetaan perusteluiden mukaan kaikilta osin — siis paitsi rikostorjunnan myös rikostutkinnan osalta — sijoitettaviksi poliisilakiin. Pykäläteksteissä tätä eroavuutta ei kuitenkaan ole huomioitu. Esityksessä ei myöskään ole tarkasteltu uusien rikostutkintamenetelmien vaikutusta oikeudenmukaiseen oikeuden-

käyntiin. Viimeksi mainittuun on kiinnitetty huomiota myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan peitetoiminnan ja valeoston käyttö tulisi painotumaan tiedon hankintaan rikollisista suunnitelmista. Tietojen käyttötarkoitus ei tällöin olisi näyttönä käyttäminen vaan poliisitoiminnan suuntaaminen. Käytännössä ei voida kuitenkaan välttää sitä, että rikosten torjuntatyössä epäkonventionaalisilla menetelmillä saadaan näyttöä myös jo tehdyistä rikoksista. Selkeään sääntelykokonaisuuteen päästään sillä, että säännökset tästä huolimatta keskitetään poliisilakiin. Valiokunta hyväksyy tämän selvityksen ja siis säännösten sijoittamisen poliisilakiin.

Pykälätekstissä peitetoiminnan ja valeoston edellytyksiä on kuitenkin täsmennettävä siten, että säännöksissä mainitaan myös näiden keinojen käyttämisestä rikosten selvittämisessä. Edelleen on välttämätöntä, että erilaisesta systematiikasta johtuvien erehdysten välttämiseksi pakkokeinolakiin lisätään viittaussäännös poliisilaissa olevien peitetoiminta- ja valeostosäännösten ulottumisesta myös rikosten selvittämiseen. Peitetoiminnan ja valeoston merkitykseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta valiokunta viittaa jäljempänä lausuttavaan.

#### *Peitetoiminnan ja valeoston käytön edellytykset*

Peitetoimintaa voitaisiin käyttää sellaisten rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi, joiden esitutkinnassa voidaan käyttää pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:n mukaan telekuuntelua. Peitetoiminnan luonne huomioon ottaen on perusteltua, että sen käyttö on sallittua vain törkeimpien, laissa yksilöidysti lueteltujen rikosten osalta. Nämä rikokset ovat laadultaan sellaisia, että niitä tehdään järjestäytyneesti. Valiokunta pitää peitetoiminnan sääntelytapaa ja toimenpiteen kohdentamista asianmukaisena kuitenkin niin, että säännökseen lisätään rikosten selvittämistä koskeva maininta.

Valeostoa voidaan ehdotuksen mukaan käyttää mm. sellaisen rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus

on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Valeoston edellytykset ovat suhteellisen väljät. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellytyssäännöksen perusteella valeostoa voidaan käyttää huomattavasti laajemmin kuin pelkästään vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastustamiseen, millä uusia toimivaltuuksia perustellaan.

Epäsovinnainten rikostorjunta- ja rikostutkimamenetelmien käytössä on noudatettava poliisilain 1 luvun 2 §:n 2 momentin ilmaisemaa suhteellisuusperiaatetta. Sen mukaan käytettyjen keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tässä yhteydessä, samoin kuin aikaisemminkin poliisilain yhteydessä (LaVL 10/1994 vp — HE 57/1994 vp), valiokunta korostaa suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä. Suhteellisuusperiaate voi rajoittaa valeoston käyttämistä silloin, kun epäilty rikos on vähäinen, vaikka sen lain mukainen enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Näin voi olla esimerkiksi huumausaineiden käyttö- ja hallussapitorikoksissa, joista tavallisesti tuomitaan sakkorangaistus.

#### *Esitutkinta ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti*

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos varmistutaan siitä, että poliisilain 44 § ei muodostu esteeksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle. Tätä pykälää, joka sisältää poliisin vaitiolo-oikeutta koskevat erityissäännökset, ei nyt ole ehdotettu muutettavaksi. Perustuslakivaliokunnan kannanoton taustalla on arvelu siitä, että peitetoinnin tai valeoston yhteydessä saatetaan ryhtyä kaavamaisesti vetoamaan pykälässä säädettyyn vaitiolo-oikeuteen, mikä voi vaarantaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden toteutumisen.

Perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin saa sisältönsä lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta. Sen mukaan rikoksesta syytetyllä on oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada

hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat (ns. aseiden yhtäläisyyden vaatimus). Tämän määräyksen on katsottu tarkoittavan sitä, että oikeudenmukaisuus edellyttää lähtökohtaisesti menettelyn välittömyyttä: kaikki todistusaineisto tulee periaatteessa esittää julkisessa käsittelyssä syytetyn läsnä ollessa.

Muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden takia viime vuosina on sekä Euroopan neuvoston että Euroopan unionin piirissä jouduttu käsittelemään todistajan suojeluun liittyvää problematiikkaa. Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 1997 antanut suosituksen sen varmistamisesta, että todistaja voi antaa todistuksensa vapaasti ja ilman pelottelua unohtamatta kuitenkaan syytetyn puolustuksen oikeuksia. Euroopan unionin neuvosto puolestaan on antanut kaksi päätöslauselmaa: vuonna 1995 päätöslauselman todistajien suojelusta kansainvälisesti järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toiminnan yhteydessä sekä vuonna 1996 päätöslauselma henkilöistä, jotka tekevät yhteistyötä oikeusviranomaisten kanssa kansainvälisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Yhteistä näille suosituksille on se, että yleisten periaatteiden mukaan asianmukaisilla laillisilla ja käytännön toimenpiteillä tulee varmistaa, että todistaja voi antaa todistuksensa vapaasti ja ilman pelottelua. Syytetyn puolustuksen oikeuksia unohtamatta todistajien suojelu tulee järjestää ennen oikeudenkäyntiä, sen aikana ja/tai sen jälkeen. Todistajien uhkailu tulee säätää rangaistavaksi teoksi. Todistajia tulee rohkaista kertomaan tietojansa rikoksista viranomaisille. On tehtävä mahdolliseksi se, että todistajat voivat antaa kertomuksensa siten, että ne aikaisempaa paremmin ehkäisevät syytetyn taholta aiheutuvan uhan. Tämä voi tapahtua esimerkiksi järjestämällä todistelutilanne mahdolliseksi eri huoneesta kuin missä varsinainen oikeudenkäynti tapahtuu. Rikosoikeudenkäynnin kanssa tekemisissä olevaa henkilökuntaa on koulutettava todistajansuojakysymyksissä. Lisäksi esitetään harkittavaksi seuraavia keinoja:

- esitutkinnassa esitetyt kertomukset tallennetaan audiovisuaalisin keinoin,
- virallisessa esitutkinnassa annettuja kertomuksia käytetään todisteina tuomioistuimissa, mikäli todistajan kuuleminen oikeudessa ei ole mahdollista tai milloin todistajana esiintyminen oikeudessa saattaisi johtaa todistajan suureen ja todelliseen turvallisuuden tai hengen vaaraan. Vaara voi kohdistua paitsi todistajaan itseensä, myös hänen sukulaisiinsa ja muihin läheisiin henkilöihin,
- todistajan henkilöllisyyden paljastaminen jätetään mahdollisimman myöhäiseen ajankohtaan prosessin kestäessä taikka henkilöllisyydestä voidaan paljastaa vain valikoituja tietoja,
- rajoitetaan tiedotusvälineiden ja yleisön mahdollisuuksia osallistua oikeudenkäyntiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on viime aikoina antanut muutamia ratkaisuja nimettömään todisteluun perustuneista rikostuomioista. Yhteistä näille ihmisoikeustuomioistuimien ratkaisuille näyttää olevan se, että ihmisoikeussopimusta ei ole katsottu rikotuksi nimettömäksi jääneen todistajalausannon käyttämisen johdosta, jos valittajalla itsellään on ollut mahdollisuus esittää todistajalle kysymyksiä jossain yhteydessä, vaikkapa esitutkinnassa, tai kun langettava tuomio on perustunut myös muuhun varteenotettavaan näyttöön. Langettavaa tuomiota ei siten saa kokonaan tai ratkaiseviltä osin perustaa nimettömien todistajien lausuntoihin.

Poliisilain 44 §:n vaitiolo-oikeussäännös suojaa kahta legitiimiä, mutta ristiriitaista tavoitetta. Ne ovat toisaalta poliisille tietoja antaneen henkilön (ns. tiedottajan tai vasikan) suojeleminen ja poliisin taktisten ja teknisten menetelmien turvaaminen. Toisaalta syytetyllä täytyy olla oikeus saada esittää todistelua siitä, missä olosuhteissa väitetty rikos on tapahtunut. Erityisen perusteltua tämä voi olla valeostotapauksissa. Onhan hallituksen esityksen perusteluissaan todettu, että valeosto voi vaikuttaa myyjän fiktiiviseen syylisyyteen tai tuomitsematta jättämiseen. Perustuslakivaliokunta pitää hyvin

epäselvänä, voidaanko pykälän 1 momenttia ylipäätään käyttää peitetoiminnassa ja valeoston avulla saatujen tietojen salaamiseen.

Saamansa selvityksen mukaan lakivaliokunta katsoo, ettei pykälää voida sellaisenaan soveltaa esitutkintaan eikä oikeudenkäyntiin. Syytetyllä pitää yleensä olla tieto siitä, että syytteessä tarkoitettun rikoksen selvittämisessä on käytetty epäkonventionaalista menetelmää. Muutoin syytetty joutuu suorittamaan eräänlaista "varjonyrkeilyä". Se, että poliisi on käyttänyt rikoksen selvittämiseen valeostoa tai peitetoimintaa, ei siten voi olla salaista tietoa. Eri asia on, kuinka laajalti poliisilla on velvollisuus kertoa toiminnastaan: mikä kuuluu poliisilain 44 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviin poliisin taktisiin ja teknisiin menetelmiin ja kuka on velvollinen todistamaan asiassa.

Asiantilan korjaamiseksi valiokunta esittää, että sekä esitutkintasäännöksiä että poliisilain 44 §:ää täydennetään.

Esitutkintalain 40 §:ssä on säännökset esitutkintapöytäkirjan laatimisesta. Sitä tarkentaa esitutkinta-asetuksen 20 §, jonka mukaan esitutkintapöytäkirjaan on merkittävä syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä tarvittavat tiedot esitutkinnassa käytetyistä pakkokeinoista. Ei ole itsestään selvää, että tämän säännöksen ymmärrettään poliisilakiin tehtyjen muutosten johdosta ulottuvan myös peitetoimintaan ja valeostoon. Niitä koskeva merkintä on kuitenkin tarpeen silloin, kun peitetoiminnalla tai valeostolla hankittua tietoa käytetään todisteena. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että tässä yhteydessä täydennetään myös esitutkinta-asetusta. Kun pakkokeinolakiin otetaan valiokunnan edellä esittämä viittaus poliisilaissa oleviin rikostutkintasäännöksiin, peitetoimintaan ja valeostoon, viittaussäännöksen nojalla esitutkinta-asetuksen 20 §:ää voidaan täydentää niin,

*että pykälästä ilmenee nimenomainen velvollisuus merkitä esitutkintapöytäkirjaan syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin kannalta tarpeellinen tieto siitä, onko tutkinnassa käytetty peitetoimintaa tai valeostoa.*

Tutkinnassa ja oikeudenkäynnissä on peitetoiminnan ja valeoston yhteydessä tarpeen turvata:

- peitetoiminnan ja valeoston käytännön järjestelyt konkreettissa tapauksessa, ja
- peitteen turvin tai valeostajana toimineen poliisimiehen henkilöllisyyden salassapito hänen itsensä ja läheistensä suojaamiseksi.

Tämän huomioon ottamiseksi valiokunta ehdottaa, että poliisilain 44 §:ää täydennetään uusilla säännöksillä valeostoon ja peitetoimintaan liittyvästä poliisin vaitiolo-oikeudesta. Jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkempi esitys 44 §:n muotoilusta.

Lakivaliokunnan käsityksen mukaan edellä esitetyin muutoksin on mahdollista turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen silloin, kun rikosten selvittämiseksi on käytetty epäkonventionaalisia rikostutkintakeinoja. Vastuu siitä, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti kussakin yksittäistapauksessa toteutuu, jää tuomioistuimelle. Näytöltään epäselvissä juuissa syyte on hylättävä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen puheena olevissa tapauksissa olisi usein helpompaa, jos Suomessa — kuten monissa muissa maissa — olisi mahdollisuus käyttää anonyymiä todistelua. Lakivaliokunta kiirehtiikin jälleen kerran todistajansuojelua koskevan lainsäädännön valmistelua.

#### *Toimivaltuuksien lisääminen vaiheittain*

Poliisin toimivaltuuksiin lisättiin poliisilain uudistamisen yhteydessä vuonna 1995 rikosten torjunnassa ja tiedonhankinnassa käytettävä tekninen valvonta ja tekninen tarkkailu. Samanaikaisesti pakkokeinolakia muutettiin siten, että rikosten esitutkinnassa voidaan käyttää teknisen valvonnan ja teknisen tarkkailun lisäksi telekuuntelua ja televalvontaa. Vuoden 1999 kesäkuussa voimaan tulleella pakkokeinolain muutoksella sallittiin vankiloiden huumausainekontrollin tehostamiseksi vankien tekninen kuuntelu ja tekninen katselu.

Viranomaisten toimivaltuuksien laajentaminen rikosten torjunnassa ja esitutkinnassa tulee jatkumaan. Oikeusministeriön asettama esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmä on viime

vuonna antamassaan mietinnössä esittänyt mm. telekuunteluvaltuuksien laajentamista törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä, törkeää vahingontekoa sekä liike- tai ammattitoiminnassa tehtyjä talousrikoksia koskevaksi. Tekninen kuuntelu on esitetty ulotettavaksi vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan.

Asian valiokuntakäsittelyn aikana on selkeästi ilmennyt, että toimivaltuuksien useammassa vaiheessa tapahtuva laajentaminen ja säännösten vaikeaselkoisuus vaikeuttavat esityksen arviointia ja toimivaltuuksien kokonaisuuden hahmottamista. Lainsäädännön nopeassa tahdissa tapahtunut vaiheittainen uudistaminen on kuitenkin ollut ja lienee edelleen tarpeen rikollisuuden luonteen ja poliisin toimintaympäristön nopeiden ja ennakoimattomien muutosten takia. Toimivaltuuksien laajentaminen etukäteen, ennen kuin niillä on käyttötarvetta, ei ole perusteltua.

Valiokunta pitää olemassa olevien toimivaltuuksien tehokasta hyödyntämistä ensisijaisena uusien valtuuksien lisäämiseen nähden. Rikosten torjuntaa ja selvittämistä on mahdollista parantaa hyödyntämällä nykyisiä toimivaltuuksia ja resursseja sekä käytettävissä olevia tietoja tehokkaasti. Poliisin kiinteä yhteistyö kansallisten viranomaisten, kuten tullin, rajavartioston ja verottajan, sekä muiden maiden viranomaisten kanssa lisää toiminnan tuloksellisuutta.

#### *Peitetoiminnan valvonta*

Peitetoiminnan jälkikäteinen valvonta ehdotetaan järjestettäväksi samalla tavoin kuin pakkokeinolaissa säädetyissä telekuuntelussa, televalvonnassa ja teknisessä kuuntelussa. Peitetoiminnan käyttöä valvoisi eduskunnan oikeusasiamies, jolle sisäasiainministeriö antaa kertomuksen peitetoiminnan käytöstä.

Hallituksen esityksessä telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 22/1994 vp) ehdotettiin, että valtioneuvosto antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksen pakkokeinojen käytöstä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kertomusmenettelyä asianmukaisena rikosprosessuaalisten pakkokeinojen valvontamuotona, vaan katsoi, että val-

vonnan tulee kuulua ylimpien lainvalvojien tehtäviin (PeVL 8/1994 vp). Lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 24/1994 vp) mukaisesti eduskunta hyväksyi nykyisen valvontajärjestelmän.

Eduskunnan oikeusasiamies on kertomuksissaan arvioinut sisäasiainministeriön kertomusten sisältöä ja omia mahdollisuuksiaan valvoa pakkokeinojen käyttöä annettujen tietojen perusteella. Myös perustuslakivaliokunta on useamman kerran ja lakivaliokunta kerran, vuoden 1995 kertomuksesta antamassaan lausunnossa, arvioinut kriittisesti oikeusasiamiehen mahdollisuuksia suorittaa valvontatehtäväänsä, koska sisäasiainministeriön antamat tiedot ovat sangen ylimalkaisia ja luonteeltaan tilastollisia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan on osoittautunut vaikeaksi saada telepakkokeinojen käyttöä koskeva ministeriön selvitys niin konkreettiseksi, että sen perusteella voisi tehdä laillisuusvalvonnan kannalta relevantteja päätelmiä.

Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että samalla kun laajennetaan kansalaisten perusoikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia, huolehditaan myös oikeusturvakeinojen toimivuudesta. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan aikaisempiin kannanottoihin viitaten sekä nyt saadun selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, ettei nykyinen valvontamenettely vastaa sitä, mitä eduskunta hyväksyessään nykyisen valvontajärjestelmän tarkoitti. Viitaten eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen arviointiin mahdollisuuksista suorittaa jälkikäteisvalvontaa valiokunta katsoo, että valvonnan tehokkuus ja toimivuus on syytä selvittää erillisellä tutkimuksella. Lisäksi on tarpeen selvittää, mikä merkitys telepakkokeinoilla, teknisellä valvonnalla ja teknisellä tarkkailulla on rikosten torjunnassa ja tutkinnassa. Arviointi- ja tutkintatehtävän voisi antaa esimerkiksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen suoritettavaksi. Lakivaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta edellyttää tällaisen tutkimuksen tekemistä.*

#### *Valmistautuminen uusien toimivaltuuksien käyttöön*

Hallituksen esityksestä ei ilmene, minkälaiset valmiudet ja koulutustarpeet poliisilla on uusien toimivaltuuksien käyttöön. Peitetoiminnan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vain, että toimintaan voi ryhtyä ainoastaan erityisen koulutuksen saanut poliisimies. Lakivaliokunta on pyytänyt asiasta sisäasiainministeriöltä tarkempaa selvitystä. Sen mukaan peitetoimintaan ja valeostoon saa ryhtyä vain toimintaan koulutuksen saanut poliisimies, joka vapaaehtoisesti hakeutuu tehtävään. Lisäksi kelpoisuusehtona tulee olemaan toimintaan sopivat henkilökohtaiset ominaisuudet, riittävä kokemus poliisitoiminnasta sekä muu erityisosaaminen.

Lakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että peitetoimintaa ja valeostoja suorittavat poliisimiehet koulutetaan asianmukaisesti ennen toiminnan aloittamista ja että heidän erityisosaamistaan pidetään yllä ja lisätään säännönmukaisella koulutuksella. Toiminnan tuloksellisuuden ja lainmukaisen toteuttamisen sekä poliisimiesten turvallisuuden kannalta on välttämätöntä, että toimenpiteitä toteuttavat vain siihen soveliaat, koulutetut ja vapaaehtoiset poliisimiehet hyvin organisoidun johdon alaisena ja riittävän tukijoukon avustamana.

#### *Hallituksen esitysten HE 34/1999 vp ja HE 184/1999 vp yhteensovittaminen*

Tässä hallituksen esityksessä (HE 34/1999 vp) ehdotetaan poliisilain 14, 18 ja 31 §:ää muutettavaksi mm. sen vuoksi, että kotirauhaa koskevia rikoslain 24 luvun rangaistussäännöksiä ollaan uudistamassa (HE 184/1999 vp). Poliisilakiesityksen perusteluista ilmenee, että sen valmistelussa on otettu huomioon aikaisemman kotirauhaa koskeneen, sittemmin rauenneen hallituksen esityksen (HE 239/1997 vp) rikoslain 24 lukua koskevat ehdotukset.

Poliisilain pykäläehdotukset on kirjoitettu ennakoiden, että eduskunta hyväksyy kotirauhaa ja ns. julkista kotirauhaa koskevat lakiehdotukset sen sisältöisinä kuin niitä ehdotettiin rauenneessa hallituksen esityksessä. Varmistuaakseen siitä, että mainitut pykälät saavat oikean ja yksise-



litteisen sisällön, valiokunta on pitänyt välttämättömänä rikoslakiesityksen käsittelemistä ennen lausunnon antamista poliisilakiehdotuksesta. Tätä lausuntoa on viivästyttänyt se, että rikoslakia koskeva hallituksen esitys annettiin neljä kuukautta poliisilakiesitystä myöhemmin.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **(1.) Poliisilain muuttaminen**

2 §. *Poliisin toiminnan yleiset periaatteet.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa kielletään poliisia tehtäväänsä suorittaessaan yllyttämästä ketään rangaistavaan tekoon. Ehdotusta perustellaan informatiivisuuden lisäämisellä, vaikka rikokseen yllyttämisen lainvastaisuus on kiistaton jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Myöskään oikeus peitetoimintaan tai valeostoon ei anna oikeutta rikokseen yllyttämiseen, rikokseen osallisuuteen tai rikoksen tekemiseen.

Esityksessä käsitellään laajasti valeostoon liittyvää ongelmaa, että poliisimies tai hänen käyttämänsä välittäjä syyllistyy yllytykseen taikka valeostotarjouksen saanut syyllistyy tarjouksen johdosta uuteen rikokseen. Lisäksi perusteluissa esitetään käsityksiä, miten yllyttäjän ja yllytetyn tekoja tulisi rikosoikeudellisesti arvioida.

Valiokunnan mielestä yllytyskiellon lisääminen poliisilakiin aiheuttaa johdonmukaisuusongelmia. Valeostoon liittyvä yllytysriski on ilmeisesti useimmiten esiintyvä ongelma, mutta myös peitetoiminnan yhteydessä poliisimies voi syyllistyä yllytykseen, avunantoon tai tekijäkumppanuuteen. Rikoslain 5 luku sisältää säännökset tekijäkumppanuudesta, yllytyksestä ja avunannosta. Jos yllytyskiellosta säädetään lisäksi poliisilaissa, on informatiivisuuden, johdonmukaisuuden ja väärinkäsitysten välttämiseksi syytä säätää myös muita osallisuusmuotoja koskevasta kiellosta. Lopputuloksena olisi säännös, joka kieltää poliisia tekemästä rikosta. Tämä vaikuttaisi erikoiselta ja tarpeettomalta.

Valiokunta toteaa, ettei informatiiviseksi luonnehditulla säännöksellä ole tarkoitettu eikä

sillä olisi mahdollistakaan ratkaista esityksen perusteluissa kuvattuja yllytykseen liittyviä ongelmia. Säännöksen informaatioarvo ei ole myöskään kovin suuri. Valeostoon ja peitetoimintaan on tarkoitus kouluttaa erikseen poliisimiehiä. Tässä yhteydessä samoin kuin operatiivien toteutusvaiheessa on tehtävä selväksi toiminnan lainsäädännöllinen pohja ja toimintaan liittyvät riskit syyllistyä rikokseen.

Valiokunta esittää,

*että lakiteknisistä syistä ja johdonmukaisuuden vuoksi 2 §:n 3 momentti poistetaan lakiehdotuksesta.*

Momentin poistamisella, kuten ei myöskään sen sisällyttämisellä, ole merkitystä yllytyksen rikosoikeudellisen arvioinnin kannalta.

14 §. *Kotirauhan piiriin kuuluvan alueen ja eräiden muiden alueiden suojaaminen.* Nykyistä pykälää ehdotetaan muutettavaksi sen johdosta, että rikoslain 24 luvun rangaistussäännökset yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta (HE 184/1999 vp) ovat uudistettavana. Nyttämmin eduskunta on hyväksynyt rikoslain 24 luvun rangaistussäännökset muutettuna mm. siten, että 24 luvun 3 §:ään ehdotettu rikosnimike luvaton tunkeutuminen on korvattu nimikkeellä julkisrauhan rikkominen.

Poliisilain 14 §:n 1 momentissa ehdotetaan käytettäväksi luvattoman tunkeutumisen käsitettä. Kun tunkeutuminen on vain yksi rikoslain 24 luvun 3 §:ssä mainituista tekotavoista ja kun rikosnimike on muutettu, valiokunta esittää momentin sanamuodon tarkistamista.

Pykälän 2 momentissa annetaan poliisille valtuudet poistaa 1 momentissa mainitulta alueelta tai paikalta henkilö, joka häiritsee muiden henkilöiden kotirauhaa tai aiheuttaa huomattavaa häiriötä, jos on syytä epäillä häirinnän toistumista. Valiokunta esittää momentin täsmentämistä julkisrauhan käsitettä käyttämällä. Pykälän nimeä voidaan täsmentää samalla tavoin.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää, että 14 §:n otsikko sekä 1 ja 2 momentti muutetaan näin kuuluviksi:

**14 §. Kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaaminen**

Poliisimiehellä on oikeus kotirauhan tai julkisrauhan suojaaman alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöstä poistaa henkilö, joka ilman laillista oikeutta tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttamalla taikka kätkeytyy sinne tai jättää noudattamatta käskyn poistua sieltä. (Poist.)

Poliisimiehellä on oikeus poistaa 1 momentissa tarkoitettulta alueelta tai paikalta siellä luvallisesti oleskeleva henkilö, jos tämä häiritsee muiden henkilöiden kotirauhaa tai julkisrauhaa taikka aiheuttaa siellä muulla tavoin huomattavaa häiriötä ja on perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu.

**18 §. Paikan ja alueen eristäminen.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka antaa poliisille oikeuden eristää tai tyhjentää kotirauhan piiriin kuuluva tai luvattomalta tunkeutumiselta suojattu alue.

Edellä 14 §:n kohdalla esitettyihin perusteluihin viitaten valiokunta esittää, että 18 §:n 2 momentti muutetaan näin kuuluvaksi:

Poliisimiehellä on oikeus päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä ja kiireellisessä tapauksessa ilman määräystäkin eristää tai tyhjentää kotirauhan (poist.) tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata.

**22 §. Turvallisuustarkastus.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa on säännökset turvallisuustarkastuksen suorittamisesta oikeudenkäyntiin saapuvien turvallisuuden suojaamiseksi sekä myös muista erityistä suojelua edellyttävistä tilaisuuksista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on esitetty näkökohtia 3 momentin kirjoittamisessa huomioon otettavista seikoista. Lakivaliokunta

osaltaan puoltaa perustuslakivaliokunnan esittämiä muutoksia, mutta huomauttaa, että vastaavat muutokset on tehtävä myös 1 ja 2 momenttiin.

Eräät lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat arvelleet, että poliisilain säännökset poliisin oikeudesta suorittaa oikeudenkäynnissä turvatarkastus ja laki tuomioistuinten turvatarkastuksista (1121/1999) ovat keskenään ristiriitaisia. Lakivaliokunnan mielestä säännökset eivät ole keskenään ristiriidassa, mutta niiden keskinäistä suhdetta voidaan vielä selkeyttää. Sen vuoksi lakivaliokunta esittää seuraavaa.

Laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa koskee tuomioistuimen aloitteesta järjestettäviä rutiinitarkastuksia, jotka on suoritettava mahdollisimman sujuvasti ja hienotunteisesti. Turvatarkastus voidaan kohdistaa kaikkiin tuomioistuimen tiloihin saapuviin henkilöihin. Turvatarkastuksen voi tämän lain perusteella suorittaa poliisi, jos niin on sovittu, mutta myös tuomioistuimen palveluksessa oleva, tehtävään koulutettu henkilö ja muukin henkilö, joka on poliisin tehtävään hyväksymä. Lain perusteella suoritettava tarkastus on nimetty turvatarkastukseksi samoin kuin lain esikuvana olleessa laissa turvatarkastuksista lentoliikenteessä (305/1994) on tehty. Näissä kummassakin tarkastusten suojelukohteena on rajattu alue ja siellä olevat ihmiset sekä rajatut esineet.

Turvatarkastuslaissa on erikseen säännös, jonka mukaan poliisin tehtävistä ja toimivaltuuksista on lisäksi voimassa, mitä poliisilaissa säädetään. Tätä on perusteltu sillä, että poliisin toimivalta määräytyy ensisijaisesti poliisilain nojalla. Sen mukaan poliisi voi mennä ilman tuomioistuimen pyyntöä tuomioistuimen tiloihin ja tarkastaa siellä olevia ihmisiä poliisilaissa säädettyjen edellytysten vallitessa. Viittaussäännöksellä ei ole ollut tarkoitus rajata poliisilaissa säädettyä poliisin yleistoimivaltaa. Poliisin toimivalta ulottuu pihalla ja kadulla toimitettaviin tarkastuksiin ja se on luonteeltaan tarkempi kuin oikeudessa suoritettava turvatarkastus.

Jotta nimissä turvatarkastus ja turvallisuustarkastus oleva ero sekä se, että tuomioistuimissa voidaan suorittaa erilaisia tarkastuksia, näkyisi

havainnollisesti poliisilaista, valiokunta ehdottaa, että 22 §:ään otetaan viittaussäännös tuomioistuinten turvatarkastuslakiin.

Edellä lausutun perusteella valiokunta esittää pykälän muuttamista seuraavasti:

Poliisimiehellä on oikeus kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilyttämisen ja henkilökohtaiseen vapautteen kohdistuvan virka-aputoimen yhteydessä tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi vaarantaa säilyttämisen taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. (*Uusi 1 mom.*)

Henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat voidaan 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa tarkastaa myös hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi. (*Uusi 2 mom.*)

Poliisimiehellä on oikeus oikeudenkäyntiin sekä erityistä suojelua edellyttävään (*poist.*) yleiseen kokoukseen, (*poist.*) yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tapahtumaan osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi tarkastaa tällaiseen tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle.

*Tuomioistuimen päätöksin järjestettävistä turvatarkastuksista säädetään turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetussa laissa (1121/1999).* (*Uusi 4 mom.*)

(5 mom. kuten HE:n 4 mom.)

**28 §. Määritelmät.** Valeosto ehdotetaan määriteltäväksi pykälän 1 momentin 5 kohdassa. Määritelmän sanamuodon mukaan kaupankäynnin kohteena olevan esineen, aineen tai omaisuuden

olisi oltava myyjän hallussa. Tässä muodossa määritelmä on liian tiukka, koska kaupankäynnin kohde, esim. huumausaine, ei välttämättä ole sen hallussa, jolle ostotarjous tehdään. Valiokunta esittää, että määritelmää täydennetään ja 1 momentin 5 kohta muutetaan näin kuuluvaksi:

5) *valeostolla* poliisin tekemää ostotarjousta laittomasti hallussa tai kaupankäynnin kohteena olevan esineen, aineen tai omaisuuden hallussapidon tai siihen kohdistuvan kaupankäynnin taikka esineen, aineen tai omaisuuden laittoman valmistuksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka edellä tarkoitetun esineen, aineen tai omaisuuden löytämiseksi taikka rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi;

**31 §. Teknisen tarkkailun edellytykset.** Poliisin valtuuksia teknisen tarkkailun käyttöön ehdotetaan laajennettavaksi rangaistuslaitoksen sellitiloissa ja muissa vankien käytössä olevissa tiloissa. Ehdotus vastaa keskeisiltä osiltaan viime vuonna voimaan tullutta pakkokeinolain 5 a luvun muutosta.

Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin huomautuksiin säännösehdotuksen yhtenäistämisestä pakkokeinolain säännösten kanssa ja niiden selventämisestä. Lakivaliokunta esittää, että 31 §:ää muutetaan seuraavasti:

Poliisimiehellä on oikeus kohdistaa vakituiseen asumiseen käytetyn huoneen tai tilan ulkopuolella olevaan henkilöön taikka kulkuneuvoon tai tavarahan teknistä tarkkailua, jos sen avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan rikoksen torjumiseksi tarvittavia tietoja. *Samoin edellytyksin teknistä tarkkailua* saa lisäksi kohdistaa henkilöön, joka suorittaa rangaistusta rangaistuslaitoksessa taikka on pakkolaitokseen eristetty tai tutkintavanki, hänen ollessaan sellissään tai vankien käytössä olevissa laitoksen muissa tiloissa.

(2 mom. kuten HE)

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että henkilön käyttäytymisestä tai muutoin voidaan *perustellusti olettaa* hänen (*poist.*) syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai huumausainerikokseen. Teknisen katselun ja teknisen seurannan edellytyksenä on vastaavasti, että henkilön käyttäytymisestä tai muutoin voidaan *perustellusti olettaa* hänen (*poist.*) syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai myötävaikuttavan tällaisen rikoksen tekemiseen. *Jos tekninen katselu kohdistuu 1 momentissa tarkoitettuun vankeinhoitolaitoksen huostassa olevaan henkilöön, edellytetään kuitenkin, että henkilön käyttäytymisestä tai muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai huumausainerikokseen.*

(4 mom. kuten HE)

*31 a §. Peitetoiminnan edellytykset.* Edellä yleisperusteluissa on todettu, että lakivaliokunta pitää peitetoiminnan edellytyksiä koskevaa sääntelyä muutoin asianmukaisena, mutta siitä puuttuu maininta mahdollisuudesta käyttää peitetoimintaa myös rikostutkintaan. Pykälän 1 momenttia on syytä täydentää.

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä säädetään peitetoiminnan edellytyksistä asunnossa. Säännöksen perusteluiden (s. 12/II ja 31/I) mukaan peitetoiminta sallitaan asunnossa sen vuoksi, ettei peitetoimintaa suorittava poliisimies paljastuisi joutuessaan muutoin kieltäytymään asuntoon menemisestä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä säännöksen täsmentämistä siten, että ratkaisevaa aktiivisuutta asuntoon pääsemiseksi on osoittanut asuntoa käyttävä henkilö eikä peitetoimintaa suorittava poliisi. Säännösehdotuksessa käytetään ilmaisua "asuntoa käyttävän myötävaikutuksella". Sen osoittamiseksi, että asunnon käyttäjän on oltava aktiivinen osapuoli ja että

peitetoiminnan asunnossa tulee rajoittua paljastusvaaran välttämiseen, 1 momentin sanontaa on syytä tarkistaa.

Lakivaliokunta esittää 31 a §:n 1 momentin muuttamista näin kuuluvaksi:

Poliisimiehellä on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikollisen toiminnan estämiseksi, (*poist.*) paljastamiseksi tai *selvittämiseksi* ja tiedonhankinnan kohteena olevan käyttäytymisen perusteella tai muutoin on perusteltu aihe epäillä hänen syyllistyvän sanottuun rikokseen. Peitetoiminta asunnossa on salilittua, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän *aktiivisella* myötävaikutuksella. Kotietsinnästä on kuitenkin voimassa, mitä pakkokeinolaissa säädetään.

*31 b §. Valeoston edellytykset.* Pykälän 1 momentista puuttuu maininta siitä, että valeostoa voidaan käyttää myös rikostutkinnassa. Puutteen korjaamiseksi valiokunta esittää pykälän 1 momentin muuttamista seuraavasti:

Poliisimiehellä on oikeus valeostoon, jos se on välttämätön kätkemisrikoksen taikka sellaisen rikoksen estämiseksi, (*poist.*) paljastamiseksi tai *selvittämiseksi*, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai tällaisen rikoksen johdosta laittomasti hallussapidetyn tai kaupatun esineen, aineen taikka omaisuuden löytämiseksi tai tällaisella rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi.

*31 c §. Televalvonnan edellytykset.* Poliisille ehdotetaan annettavaksi oikeus televalvontaan rikosepäilyn perusteella.

Pykälän 1 momentista ei käy ilmi, mihin tarkoitukseen televalvontaa voidaan käyttää. Momentti poikkeaa tässä suhteessa ehdotetuista 31, 31 a, 31 b §:stä ja 31 c §:n 2 momentista, joissa käyttötarkoitus on mainittu. Valiokunnan mielestä momenttiin on syytä lisätä, että televalvontaa voidaan käyttää rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Tähän pykälään ei tarvitse lisätä ri-

kosten selvittämistarkoitusta, koska televalvonnan käyttämisestä rikoksen selvittämiseen säädetään pakkokeinolaissa.

Televalvonta olisi käytettävissä epäiltäessä sellaisen rikoksen tekemistä, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta. Tällaisten rikosten lisäksi televalvonta olisi sallittu säännöksessä nimeltä mainituissa rikoksissa, joiden vähimmäisrangaistus on lievempi. Yksi mainituista rikoksista on virkamiehen väkivaltainen vastustaminen, jonka rangaistusminimi on neljä kuukautta vankeutta. Sen erikseen mainitseminen on siten tarpeetonta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että toimenpiteen sallittavuuden edellytyksenä oleva konkreettinen ja yksilöity rikosepäily ilmenee selvästi säännöksestä. Lisäksi on varmistuttava siitä, että momentin alkuosan edellytykset koskevat myös momentin loppuosaa.

Lakivaliokunta, yhtyen perustuslakivaliokunnan huomautuksiin, esittää, että 31 c § 1 momentti muutetaan näin kuuluvaksi:

Poliisimiehellä on oikeus *rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi* kohdistaa televalvontaa henkilön hallussa olevaan tai hänen olettavasti muuten käyttämäänsä teleliittymään tai telepäätelaitteeseen taikka tilapäisesti sulkea tällainen liittyvä tai laite, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin *voidaan perustellusti olettaa* hänen syyllistyneen rikokseen, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta, taikka (*poist.*) automaattiseen tietojenkäsittelylaitteeseen *kohdistuvaan rikokseen* telepäätelaitetta käyttäen, *laittomaan uhkaukseen*, oikeudenkäytössä kuultavan *uhkaamiseen (poist.)* tai *huuhausainerikokseen*.

Valiokunta toteaa, että tämän säännöksen johdosta televalvontaa voidaan käyttää rikoksen tekemistä epäiltäessä laajemmin kuin on mahdollista tutkittaessa jo tehtyä rikosta pakkokeinolain nojalla. Sen vuoksi on välttämätöntä, että pakkokeinolain säännöksiä täydennetään vastaus sisältöisiksi.

32 a §. *Peitetoiminnasta ja valeostosta päättäminen sekä peitetoiminnan valvonta.* Pykälä sisältää toimivaltuussäännökset peitetoiminnasta ja valeostosta päättämisestä. Peitetoiminnasta päättäminen ehdotetaan annettavaksi asianomaisen ministeriön määräämän poliisiyksikön päällikölle. Perusteluiden mukaan käytännössä päätösvalta peitetoiminnasta olisi aluksi keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen päälliköillä.

Peitetoiminnan turvallinen, oikea ja menestyksellinen toteuttaminen edellyttää koulutettujen poliisimiesten lisäksi perusteellista valmistelua ja laajahkon tukijoukon. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan peitetoimintaan koulutettavien lukumäärä olisi varsin pieni samoin kuin peitetoimintaoperaatioiden vuosittainen lukumäärä. Toiminta on tarkoitettu keskittämään keskusrikospoliisiin ja suojelupoliisiin.

Perustuslakivaliokunta on esittänyt harkittavaksi, että peitetoimintaan ryhtymisestä päätetään aina keskitetysti. Lakivaliokunta on perustuslakivaliokunnan kanssa samaa mieltä ja katsoo, että peitetoiminnasta päättäminen on syytä antaa yksinomaan keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikölle. Oikeusturvasyiden lisäksi päätösvalan keskittäminen on perusteltua operaatioiden poikkeuksellisuuden ja vähäisen lukumäärän sekä toiminnan organisoinnin vuoksi.

Valeostosta päättäisi 2 momentin mukaan päällystään kuuluva tai tutkinnanjohtajaksi määrätty poliisimies. Päätösvalan viemistä tutkinnanjohtajatasolle asti perustellaan päätöksenteon riipeydellä, jota toimenpide edellyttää. Lakivaliokunta katsoo, että oikeusturvasyistä valeostosta päättämistä ei ole syytä viedä tutkinnanjohtajatasolle. Päätöksenteko ei merkittävästi hidastu päätöksentekotason nostamisesta, kun asiasta päättäisi päällystään kuuluva poliisimies.

Lakivaliokunta esittää 32 a §:n 1 ja 2 momentin muuttamista seuraavasti:

Peitetoiminnasta ja siinä tehtävästä 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua rekisterimerkinnästä tai väärän asiakirjan

valmistamisesta päättää *keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö*.

Valeostosta päättää päällystöön kuuluva (*poist.*) poliisimies.

*32 c §. Poliisimiehen oikeus päättää kiiretilanteessa televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta.* Lakivaliokunta esittää, että 32 c §:n 1 momenttiin tehdään kielellinen tarkistus seuraavasti:

Päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä on oikeus päättää televalvonnan tai 32 b §:n 1 momentissa tarkoitetun teknisen tarkkailun aloittamisesta, jos toimenpide asian kiireellisyyden vuoksi on välttämättömänä suorittaa viivytyksettä. Tällöin toimenpiteestä on viipymättä ja viimeistään 24 tunnin *kuluessa* toimenpiteen aloittamisesta tehtävä ilmoitus 32 b §:n 1 momentissa tarkoitetulle tuomioistuimelle. Ilmoitukseen on liitettävä televalvontaa tai teknistä tarkkailua koskeva vaatimus, jos televalvontaa tai teknistä tarkkailua aiotaan jatkaa sen jälkeen, kun ilmoitus on saapunut tuomioistuimeen.

*44 §. Vaitiolo-oikeus (Uusi).* Lakivaliokunta on edellä yleisperusteluissa esittänyt kantanaan, että poliisilain 44 § sellaisena kuin se on voimassa olevassa laissa ei anna riittäviä takeita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiselle. Valiokunta pitää välttämättömänä, että pykälää muutetaan seuraavasti:

- pykälään lisätään uusi peitetoimintaa ja valeostoja koskeva 2 momentti ja
- pykälän 3 momentiksi siirtyvään 2 momenttiin lisätään tarpeelliset viittaukset uuteen 2 momenttiin.

Pykälän *1 momentissa* siinä säädetty vaitiolo-oikeus on tutkinnassa ehdoton.

Pykälään lisättävän uuden *2 momentin* mukaan peitetoiminta tai valeosto ei sitä vastoin ole automaattisesti salassapidettävää toimintaa, vaan salassapitoon tarvitaan aina peruste. Salassapidosta päättää viimekädessä tuomioistuin. Salassa voidaan pitää se, kuka on toiminut peite-

toiminnassa tai valeostajana. Sen sijaan sitä, että peitetoimintaa tai valeostoa on ylipäätään käytetty, ei voida pitää salassa.

Uuden 2 momentin mukaan salassapitoperusteet ovat:

1) kyseinen toiminta on edelleen käynnissä ja siitä kertominen vaarantaa laajemman operaation onnistumisen,

2) paljastaminen vaikeuttaa ao. henkilön toimintaa jatkossa vastaavissa operaatioissa. Tämä tulisi useammin kyseeseen peitetoimissa kuin valeostoissa,

3) ilmaiseematta jättämiseen on muu erityisen painava syy, esimerkiksi konkreettinen koston uhka poliisille tai hänen läheiselleen.

Salassapitoperusteet ovat vaihtoehtoisia, joten yhden täytyminen riittää.

Nyt *3 momentiksi* siirtyvän momentin mukaan tuomioistuin voi murtaa salassapito-oikeuden seuraavien kahden kriteerin täytyessä yhtäaikaaisesti:

- 1) erittäin painavien syiden vaatiessa ja
- 2) riittävän törkeästä rikoksesta syytettävissä.

Erittäin painavia syitä punnittaessa pitää ottaa huomioon toisaalta esim. konkreettinen uhka terveydelle, hengelle tai vapaudelle ja toisaalta mm. oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Salassapito-oikeutta ei tällöinkään saa murtaa, jos siitä aiheutuu vakavaa vaaraa tietoja antaneelle valeostajalle ja peitetoiminnassa toimineelle taikka heidän läheisilleen.

Edellä sanotun perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että lakiehdotukseen lisätään 44 § ja se muutetaan näin kuuluvaksi:

#### *44 §. Vaitiolo-oikeus (Uusi)*

Poliisin henkilöstöön kuuluva ei ole todistajana tai muuten kuultaessa velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteessaan tietoja luottamuksellisesti antaneen henkilöllisyyttä eikä salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä.

*Poliisin henkilöstöön kuuluva ei ole todistajana tai muuten kuultaessa velvollinen ilmaisemaan valeostajana tai peite-toiminnassa toimineen henkilöllisyyttä, mikäli tiedon ilmaiseminen vaarantaisi todistelun kohteena olevan peitetoiminnan onnistumisen tai merkittävästi vaarantaisi valeostajana tai peitetoiminnassa toimineen tulevien vastaavanlaisten tehtävien hoitoa taikka jos tiedon ilmaise-matta jättämiseen on muu erityisen painava syy. (Uusi 2 mom.)*

Tuomioistuin voi kuitenkin erittäin painavien syiden vaatiessa määrätä ilmaista-vaksi 1 tai 2 momentissa mainitun tiedon, milloin virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta saattaa seurata vankeutta kuusi vuotta tai ankarampi rangaistus. Tietoja antaneen henkilön taikka valeos-tajan tai peitetoiminnassa toimineen henkilöllisyyttä ei tällöinkään saa määrätä ilmaistavaksi, jos siitä ilmeisesti aiheutuisi vakavaa vaaraa hänen tai hänen läheisen-sä turvallisuudelle.

*Voimaantulosäännös.* Valiokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että voimaantulosäännöksen vuosiluku on korjattava.

*Johtolause.* Lopuksi valiokunta toteaa, että valiokunnan esittämien muutosten takia myös lakiehdotuksen johtolauseetta on tarkistettava.

## 2.

### *Laki*

#### *pakkokeinolain 6 luvun muuttamisesta*

*Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 30 päivänä huhtikuuta 1987 (450/1987) annetun pakkokeinolain 6 lukuun uusi 7 § seuraavasti:*

#### **2. Pakkokeinolain 6 luvun muuttaminen (Uusi lakiehdotus)**

Valiokunta on edellä yleisperusteluissa jaksossa Oikeudenmukainen oikeudenkäynti todennut, että on välttämätöntä lisätä pakkokeinolakiin säännös, jossa viitataan poliisilaissa säänneltyihin rikosten uusiin selvittämiskeinoihin, peite-toimintaan ja valeostoon. Valiokunta esittää, että tätä varten hyväksytään laki pakkokeinolain 6 luvun muuttamisesta, jonka 7 §:ksi uusi peite-toimintaa ja valeostoa koskeva viittaussäännös sijoitetaan.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää hallintovaliokunnalle,

*että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä yleisperusteluissa on esitetty,*

*että hallintovaliokunta ottaa huomioon lakivaliokunnan esitykset poliisilakiehdotuksen erinäisten pykälien sanamuodon tarkistamisesta ja*

*että hallintovaliokunta esittää uuden 2. lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavasti:*

7 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
200 .

***Peitetoiminta ja valeosto***

*Peitetoiminnasta ja valeostosta säädetään poliisilaissa siltäkin osin kuin niitä voidaan käyttää rikosten selvittämisessä.*

---

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kari Myllyniemi /kesk
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Tero Rönni /sd
	Leena-Kaisa Harkimo /kok	Mauri Salo /kesk
	Jyri Häkämies /kok	Marja Tiura /kok
	Erkki Kanerva /sd	Lasse Virén /kok
	Toimi Kankaanniemi /skl	Harry Wallin /sd.
	Annika Lapintie /vas	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.



## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

Poliisilain muutoksella poliisilakiin sisällytetään säännökset eräiden ns. epäsovinnainten rikostorjunta- ja tutkintamenetelmien kuten peitetoiminnan ja valeostojen osalta. Hallituksen esityksessä samoin kuin valiokunnan mietinnössä suhtaudutaan asiaan kuin kysymys olisi jostakin aivan uudesta ja mullistavasta toiminnasta. Todellisuudessa erityisesti tietynasteista peitetoimintaa on harjoitettu ataritoiminnan yhteydessä jo iät ja ajat eivätkä valeostotkaan ole poliisitoiminnassa tuntemattomia. Nyt vain asioiden ympärille luodaan lainsisältöinen normisto.

Valiokunta on päässyt työssään kohtuullisen hyvään lopputulokseen. Vain kahden kohdan osalta on huomautettavaa. Toinen on 31 a §:n peitetoiminnan edellytykset ja toinen 32 a §, joka koskee peitetoiminnasta ja valeostoista päättämistä.

Ensiksi mainittu on suorastaan surkuhupaisa ja sopisi erinomaisesti sketsin pohjaksi johonkin poliisipilailuun. Sen mukaan rikollisjoukkoon soluttautuva poliisimies joutuisi pyytämään sisätiloihin siirryttäessä rikollisjoukkioon kuuluvalta asunnon haltijalta luvan soluttautumiseen. Sellainen soluttautuminen tuskin jatkuisi kovin pitkään. Samoin putkimiehen ominaisuudessa sisätiloihin tuntemattomana pyrkivä poliisimies joutuisi kuiskaamaan asunnon haltijalle, että hän onkin todellisuudessa poliisimies ja vain leikisti putkimies.

Valiokunnan hyväksymän 32 a §:n mukaan peitetoimintaan ja siihen liittyviin toimenpiteisiin antaisi luvan keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö. Lupavaltaisuus on huomattavasti suppeampi kuin hallituksen esityksessä on alun perin tarkoitettu. Kun peitetoimintaa tul-

laan eri muodoissa toteuttamaan myös muualla poliisipiireissä, luvanantovaltuus olisi pitänyt ulottaa myös Helsingin ja muiden kihlakuntien poliisipäälliköille jo tässä vaiheessa.

### *Mielipide*

Katsonkin,

*että 1. lakiehdotuksen 31 a sekä 32 a § olisi pitänyt esittää muutettaviksi seuraavasti:*

31 a §

#### *Peitetoiminnan edellytykset*

Poliisimiehellä on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikollisen toiminnan estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi ja tiedonhankinnan kohteena olevan käyttäytymisen perusteella tai muuten on perusteltu aihe epäillä hänen syyllistyvän sanottuun rikokseen. (*Poist.*)

(2 ja 3 mom. kuten LaVL)

32 a §

#### *Peitetoiminnasta ja valeostosta päättäminen sekä peitetoiminnan valvonta*

Peitetoiminnasta ja siinä tehtävästä 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetusta rekisterimerkinnästä tai väärän asiakirjan valmistamisesta päättää keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö *taikka kihlakunnan poliisipäällikkö.*

(2 ja 3 mom. kuten LaVL)

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2000

Sulo Aittoniemi /alk