

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/1999 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 perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio ja projekti-päällikkö Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Jarmo Littunen, oikeusministeriö

- rikoskomisario Thomas Elfgren, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Harri Sarvanto, suojelupoliisi
- valtiosyyttäjä Jarmo Rautakoski, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Antti Jokela
- professori Olli Mäenpää
- professori Liisa Nieminen
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Piispanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisätään säännökset epäsovinnaisista rikostorjunta- ja rikostutkimenestelmistä. Uudet menetelmät ovat peitetoiminta ja valeosto. Esitykseen sisältyvät lisäksi säännökset turvallisuustarkastuksista oikeudenkäyntien ja muiden erityissuojelua vaativien tilaisuuksien suojelemiseksi. Ehdotuksen mukaan myös laajennetaan poliisin oikeutta teletunnistetieto-

jen saamiseen ja teknisen tarkkailun suorittamiseen ja täsmennetään virka-apusäännöksiä.

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

Esityksessä on varsin laaja jakso säätämisyjärjestyksestä. Perusteluissa tarkastellaan rajatarkastusta ja tullitoimenpiteitä, paikan ja alueen eristämistä, turvallisuustarkastusta sekä teknistä tarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa ja televal-

vontaa samoin kuin poliisimääräyksiä sekä tarkempia säännöksiä ja määräyksiä. Sääntämisperusteluissa päädytään siihen, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätä-

misjärjestyksessä. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi on kuitenkin pidetty tarkoituksenmukaisena, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa lausunto esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä poliisilaista

Voimassa oleva poliisilaki säädettiin 1995 jonkin verran ennen kuin perusoikeusuudistus tuli voimaan saman vuoden elokuun alussa. Sääntämävaiheessa valiokunta (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II) luonnehti poliisilain valtiosääntöoikeudellista merkitystä toteamalla, että "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa". Poliisin toimivaltuuksien kannalta merkityksellisinä perusoikeuksina mainittiin ennen kaikkea henkilökohtaisen vapauden ja ruumiillisen koskemattomuuden suoja (HM 6 §), liikkumisvapaus (HM 7 §) ja kotirauhan suoja (HM 8 §). Merkityksellistä on, että perusoikeusuudistuksessa lisättiin maininta oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen hallitusmuodon 6 §:n 1 momenttiin ja yksityiselämän turvasta 8 §:n 1 momenttiin.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen viimeistään on vakiintunut käsitys, että perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta, myös perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6). Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Poliisin toiminnan päämäärät ovat poliisilain 1 §:n 1 momentin mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää — perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa henkilökohtainen turvallisuus -perusoikeuden suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä.

Poliisin toimivaltuuksien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on joissakin kohdin yleisluonteista merkitystä sillä hallitusmuodon 8 §:n 3 momenttiin palautuvalla rajanvedolla, onko poliisitoiminnassa kysymys "rikosten selvittämisestä" tai "rikosten tutkinnasta" vai "rikosten torjunnasta tai ennalta ehkäisemisestä". Tässä perustuslainkohdassa nimittäin joidenkin toimenpiteiden sallittavuus on kytketty niiden välttämättömyyteen rikosten selvittämiseksi tai niistä aiheutuvien rajoitusten välttämättömyyteen rikosten tutkinnassa. Valiokunta on katsonut (PeVL 2/1996 vp), että näiden perustuslaissa käytettyjen ilmaisujen voidaan pelkin kielellisin perustein ymmärtää tarkoittavan "ainoastaan jo tehtyjä rikoksia. Käytännössä ei kuitenkaan ole mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen teko hetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäättään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkolista varautumista rikoksen tapahtumiseen."

Tuossa yhteydessä omaksumaansa kantaa vastaavasti valiokunta toteaa uudelleen pitävänsä hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin säännöksen tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että toimenpiteen valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden edellytyksenä oleva konkreettinen ja yksilöity rikosepäily tuodaan selvästi esille myös säännöksen sanamuodossa. Näkökohdalla on merkitystä lakiehdotuksen 31 §:n 3 momentin ja 31 c §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta ehdottaa harkittavaksi, että niissä käytetään esimerkiksi seuraavanlaista rakennetta: "...henkilön käyttäytymisestä tai muutoin voidaan *perustellusti* päätellä hänen...".

Rajatarkastus ja tullitoimenpiteet

Lakiehdotuksen 10 a § koskee poliisimiehen oikeutta rajatarkastukseen ja tullitoimenpiteisiin. Sääntely on ehdotettu toteutettavaksi yleisin viittauksin rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin ja tullilakiin. Tällaisessa yleispiirteisyydessään sääntely jää puutteelliseksi perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lain säätämjärjestyksessä tältä osin on sitoa tarkoitettunlaiset poliisin toimivaltuudet viitattujen lakien nimemomaisiin säännöksiin.

Turvallisuustarkastus

Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan turvallisuustarkastus voidaan toimittaa oikeudenkäyntiin, erityistä suojelua edellyttävään tilaisuuteen, yleiseen kokoukseen ja muuhun yleisötilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi. Tällaiseen tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö saadaan tarkastaa sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle.

Turvallisuustarkastus merkitsee puuttumista hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Perusoikeusrajoituksen sallittavuutta koskevan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen johdosta on periaatteessa merkille pantavaa, että henkilön tarkastamisen toimittamistapoja ei ehdotuksessa kosketella erikseen. Valtuuden on näin ollen katsottava kattavan henkilöntarkastuksen perinteiset muodot lähinnä pakkokeinolain 5 luvun 9 §:ssä määritellyssä merkityksessä. Valtuuden lienee ymmärrettävä ulottuvan myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen kannalta näitä lievempiin tapoihin, kuten tarkastamiseen metallinilmaisimen ja muun teknisen laitteen avulla.

Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta on oleellisempaa, että pelkästään lakiehdotuksen perusteluista ilmenee lakitekstistä näkyvän kriteerin "erityistä suojelua edellyttävä" olevan tarkoitettu koskemaan myös yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Lakitekstin sanamuoto ei tue tällaista tarkoitusta. Siksi lakiehdotusta on tältä osin välttämättä täsmennettävä, jotta se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämjärjestyksessä.

Ehdotetulle toimivaltuudelle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, koska toimivaltuuden avulla pyritään takaamaan perusoikeutena myös turvattu henkilökohtaisen turvallisuuden toteutuminen samoin kuin oikeudenkäynteihin liittyvänä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perusoikeussäännösten (HM 16 §) toteutuminen (PeVL 2/1999 vp). Toimivaltuudella on lisäksi yhtymäkohtia kokoontumisvapauden (HM 10 a §) häiriöttömälle käyttämiselle. Tämän perusoikeuden turvaamiseen tuleekin kiinnittää asianmukaisesti huomiota tarkastusvaltuuksia käytettäessä. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ehdotuksesta ei myöskään ole huomautettavaa, kunhan edellä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksesta käsin tehty valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan huomioon.

Lakiehdotuksen 22 §:n uusi 3 momentti voidaan tästä lähtökohdasta käsin ja kokoontumislain terminologia huomioon ottaen kirjoittaa esimerkiksi seuraavalla tavalla: "Poliisimiehellä on oikeus oikeudenkäyntiin sekä erityistä suojelua edellyttävään (poist.) yleiseen kokoukseen, (poist.) yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tapahtumaan osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi tarkastaa tällaiseen tilaisuuteen saapuva ja 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."

Koska ehdotetulla säännöksellä on läheinen asiayhteys kokoontumislain 23 §:ään (ks. myös HE 3/1999 vp), siinä säädetty tavaratarkastusvaltuus on aiheellista sijoittaa myös poliisilakiin. Tämän lisäyksen vuoksi samanlainen tarkennus lienee syytä tehdä myös poliisilain 22 §:n 1 momenttiin, jossa ovat eräänlaiset perussäännökset turvallisuustarkastuksista.

Tekninen tarkkailu

Valiokunta arvioi (PeVL 15/1994 vp) poliisilakia säädettyä teknistä tarkkailua kotirauhan suojan kannalta ja piti sitä kotirauhan puuttumismuotona yleensä ankarampaa kuin asianomaisen läsnä ollessa tai muutoin hänen tietensä tapahtuvaa kotirauhan piiriin menemistä. Poliisilain näitä valtuuksia tulee arvioida lisäksi yksityiselämän suojan ja hallitusmuodon 8 §:n 2 ja 3 momentin takia myös luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta.

Esityksessä ehdotetaan teknisen tarkkailun valtuuksia laajennettavaksi ensiksikin siten, että valtuus on käytettävissä rangaistuslaitoksen sellitiloissa ja muissa vankien käytössä olevissa tiloissa. Laajennus vastaa pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n aiemmin tänä vuonna voimaan tullutta muutosta (PeVL 12/1998 vp). Lisäksi tarkkailulaite on ehdotuksen mukaan mahdollista sijoittaa niihin tiloihin, joissa tekninen tarkkailu on sallittua.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin (esim. PeVL 12/1998 vp) luonnehtinut teknisen tark-

kailun merkitsevän suhteellisen ankaraa puuttumista perusoikeuksiin erityisesti toimenpiteen salavihkkaisen luonteen vuoksi, minkä takia teknisen tarkkailun sallittavuudelle tulee asettaa tiukat edellytykset. Teknisen tarkkailun edellytyksenä on 31 §:n 3 momentin mukaan konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Aiemmin esitettyyn viitaten valiokunta pitää asianmukaisena, että konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn vaatimus ilmaistaan selkeästi ja yhdenmukaisesti myös lakitekstissä.

Tarkkailumuodoista pisimmälle ulottuva tekninen kuuntelu on 31 §:n 3 momentissa sidottu korkeaan rangaistusasteikkovaatimukseen huumausainerikosta koskevin täydennyksin. Saman momentin säännökset teknisen katselun ja seurannan edellytyksistä ovat tässä suhteessa väljemmät. Asteikkovaatimukset ovat kaikin osin yhtenevät pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n yleissäännösten kanssa. Ehdotusta ei kuitenkaan ole sovitettu vastaamaan niitä 4 §:n jälkimmäisen virkkeen erityisiä edellytyksiä, jotka koskevat teknisen katselun kohdistamista vankiin. Ehdotusta on tältä osin muutettava niin, että se on yhteneväinen pakkokeinolain mukaisten asteikkovaatimusten kanssa. Lisäksi valiokunta huomauttaa 31 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen sanonnan olevan sellainen, ettei edellisen virkkeen edellytyslausekkeen ("... jos sen avulla ...") soveltuminen siihen ole kiistatonta. Asia on selvennettävä lakitekstissä esimerkiksi seuraavasti: "Samoin edellytyksin teknistä tarkkailua saa ...". Edellä tarkoitettujen muutosten ja selvennyksen tekeminen ovat edellytykset sille, että lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Epäsovinnaiset menetelmät — peitetoiminta ja valeosto

Lakiehdotuksen mukaan poliisimiehellä on oikeus epäsovinnaisina pidettäviin rikostorjunta- ja rikostutkimamenetelmiin, joita ovat peitetoiminta ja valeosto. Lakiehdotuksen 31 a §:n perusteella peitetoiminta liittyy pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ssä tarkoitettuun rikolliseen toimintaan eli sellaisiin rikoksiin, joihin telekuuntelun edellytykset on kytketty. Peitetoiminnalla

tarkoitetaan väärän henkilöllisyyden turvin ta-
pahtuvaa tiedonhankintaa ja soluttautumista,
joissa käytetään harhauttavia tai peiteltyjä tieto-
ja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai
käytetään vääriä asiakirjoja. Valeosto-oikeus,
joka tarkoittaa poliisin oikeutta ostotarjouksen
tekemiseen, liittyy 31 b §:n nojalla kätkemisri-
koksen estämiseen tai paljastamiseen. Valeos-
toa voidaan käyttää muun muassa myös sellais-
ten rikosten estämiseen ja paljastamiseen, joista
säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi
vuotta vankeutta.

Näistä menetelmistä peitetoiminta on perus-
oikeusnäkökulmasta valeostoa merkittävämpi.
Peitetoimintaa on arvioitava ennen muuta yksi-
tyiselämän suojan kannalta. Siltä osin kuin pei-
tetoiminta on mahdollista myös henkilön koti-
rauhan piirissä, on toiminnan sallittavuutta li-
säksi arvioitava kotirauhan suojan kannalta.
Sekä peitetoimintaa että valeostoa on lisäksi ar-
vioitava oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä
koskevien hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin
säännösten takia.

Kysymys on kokonaan uusien, epäsovinnai-
siin menetelmiin kuuluvien toimivaltuuksien us-
komisesta poliisille. Uusien toimivaltuuksien
perusteiksi vaaditaan perusoikeustarkastelussa
erityisen painavia syitä. Valtuuksien muotoilus-
sa on huomattava, etteivät ne saa ulottua laajem-
malle kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta
hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä.
Poikkeuksellisen painavien perusteiden olemas-
saoloa ja valtuuksien käyttöalan suppeutta puol-
taa myös peitetoiminnan epäsovinnainen luonne.

Epäsovinnaisia toimivaltuuksia voidaan luon-
nehtia niin, että ne merkitsevät poliisin oikeutta
toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja
ilman virkavastuuta. Tällainen virkatoiminta on
valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkittä-
vä hallitusmuodon 92 §:ssä edellytetyn hallin-
non lainalaisuuden periaatteen kannalta. Periaat-
teen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella si-
tä, että julkiselle viranomaiselle ei ilman erittäin
painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edel-
lytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suo-
rittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudel-
lisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä.

Peitetoiminnan ala on rajattu ehdotuksessa
asianmukaisesti pelkästään erikseen lueteltuihin
törkeisiin rikoksiin. Ne ovat lisäksi laadultaan
sellaisia, että niihin liittyvä rikollisuus koke-
muksen mukaan kehittyi herkästi luonteeltaan
järjestäytyneeksi. Tarkoitettujen törkeiden
rikosten estämistä ja paljastamista voidaan pitää
sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hy-
väksyttävänä perusteena puuttua perusoikeute-
na turvattuun yksityiselämän suojaan. Kotirau-
han valtiosääntöoikeudellisen suojan kannalta
taas on yleisellä tasolla riittävää, että lakiehd-
otuksen katsottava edellyttävän peitetoimin-
nan aiheeksi konkreettista ja yksilöityä rikos-
epäilyä.

Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on
huomionarvoista, että peitetoiminnan taustalla
on erityisen painava yhteiskunnallinen intressi
ja että tämä intressi liittyy myös tavoitteeseen
turvata toisten ihmisten perusoikeuksia. Ehdote-
tulaisena peitetoiminta ei poliisin toimivaltuu-
tena ole valiokunnan mielestä epäsuhteessa näi-
hin sen hyväksyttävyyttä puoltaviin tarkoitusp-
eriin. Samassa yhteydessä on kuitenkin todetta-
va, ettei peitetoimintaan pidä yksittäistapaukses-
sa ryhtyä, jos sitä harjoittavan poliisimiehen tur-
vallisuutta ei pystytä riittävästi varmistamaan.

Valiokunta on oikeusturvan kannalta kiinnit-
tänyt huomiota siihen, että peitetoiminnan ja va-
leostojen käytöstä päätetään ehdotuksen mu-
kaan poliisihallinnon sisällä ja että peitetoimin-
nan ulkopuolinen kontrolli rajoittuu sisäasiain-
ministeriön vuosittaiseen kertomukseen peite-
toiminnasta eduskunnan oikeusasiamiehelle.
Toisaalta esimerkiksi tuomioistuinten laajamit-
taista kytkemistä lupamenettelyin tällaisiin ri-
kosten ennalta estämiseen tähtääviin poliisitoi-
miin olisi erikseen arvioitava ainakin hallitus-
muodon 2 §:n vallanjakosäännösten pohjalta.
Riittävän asiantuntevan poliisin ulkopuolisen
yksikön mukanaolon tässä päätöksenteossa on
mahdollista arvioida sinänsä estävän sitä, että
peitetoimintaan turvautuminen voisi tulla poliisitoiminnassa kovin tavanomaiseksi. Poliisihal-
linnon päätöksentekojärjestelyissä tuleekin vie-
lä harkita sitä, että peitetoimintaan ryhtymisestä
päätettäisiin aina keskitetysti (32 a,1 §) ja että

valeoston käytettävyydestä tehtäisiin ainakin periaatepäätös sen organisatorisen poliisiyksikön ulkopuolella, joka hoitaa kyseistä kenttätoimintaa (32 a,2 §).

Oikeusturvanäkökulma on merkityksellinen ennen muuta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden johdosta. Peitetoiminnan ja myös valeoston pysyminen laillisissa rajoissa tulee arvioitavaksi niissä oikeudenkäynneissä, joissa näillä menetelmillä saatuja tietoja käytetään todisteina. Tuomioistuimen asiana on varmistua siitä, että epäsovinnaiisten menetelmien käyttäminen ei vaaranna oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Myös 2 §:n 3 momentin sisältämän yllytyskiellon noudattaminen voi tulla arvioitavaksi oikeudenkäynnissä.

Viitatus perustuslainkohdan esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 74/II) siinä tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältämiin oikeussuojatakeisiin kuuluvat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa erityisesti rikoksesta syytetylle taatut oikeudet, kuten oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on edelleen katsottava kuuluvan sen, että syytetty ja hänen puolustajansa saavat tiedon ja mahdollisuuden lausua kaikesta siitä asiaan vaikuttavasta aineistosta, jolla voi olla vaikutusta annettavaan tuomioon.

Mainittujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöiden toteutumiseen voi vaikuttaa ennen kaikkea poliisin vaitiolo-oikeutta koskeva poliisilain 44 §. Tätä pykälää ei ole ehdotettu muutettavaksi hallituksen esityksessä, koska on ajateltu, että säännös riittävästi suojaa peitetoiminnassa ja valeostoissa mukana olleita poliisimiehiä oikeudenkäynneissä. Vaitiolo-oikeuden käyttämiseen on nykyisin tietävästi turvauttu suhteellisen harvoin. On kuitenkin mahdollista, että siihen alettaisiin vedota kaavamaisesti silloin, kun poliisitoiminnassa on käytetty peitetoimintaa tai valeostoa. Tästä voisi muodostua vaaraa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden toteutumiselle. Perustuslakivaliokunta pitää siksi välttämättömänä, että tämän hallituksen esityksen käsittelyn

yhteydessä poliisilain 44 §:n asianmukaisuus selvitetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että on hyvin epäselvää, missä määrin kyseisen pykälän 1 momentin sanamuoto ylipäätään kattaa peitetoiminnan ja valeostojen avulla saadut tiedot ja siten on riittävä epäsovinnaisiin menetelmiin kiistattomasti liittyvien vaihtelotarpeiden kannalta.

Kotirauhan suojan kannalta on arvioitava 31 a §:n 1 momentin erityissäännöstä. Sen mukaan peitetoiminta asunnossa on sallittua, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän myötävaikutuksella. Esityksen perustelujen mukaan myötävaikutus-edellytyksen täyttymiseksi riittävät kaikki nimenomaiset ja hiljaiset tahdonilmaisut, joiden perusteella henkilön voidaan tulkita hyväksyneen sisäänkäynnin ja oleskelun asunnossa. Valiokunnan mielestä on kuitenkin valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä tehdä ero siinä, onko asuntoon pääsemiseksi ratkaisevaa aktiivisuutta osoittanut asuntoa käyttävä henkilö vai peitteen alla toimiva, esimerkiksi kosteuden mittaajana tai putkimiehenä esiintyvä poliisimies. Valiokunnan käsityksen mukaan jälkimmäisiä tilanteita ei voida pitää kotirauhan perustuslainsuojan valossa hyväksyttävänä. Näin tulkittuna säännös ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, joskin on toivottavaa, että kyseinen ero saadaan näkyviin itse säännöstekstissä.

Televalvonta

Lakiehdotuksen 31 c §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus televalvontaan, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin on syytä epäillä tämän syyllistyvän lainkohdassa tarkoitettuun, osittain rangaistusasteikon perusteella määriteltyyn, osittain rikostyypeittäin tai -nimikkeittäin eriteltyyn rikokseen. Televalvontaoikeus on ehdotuksen mukaan käsillä myös silloin, jos televalvonta on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Televalvontasäännöksiä on arvioitava perustuslaissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden valossa. Hallitusmuodon 8 §:n 2 mo-

mentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säättää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Televalvonta ei merkitse oikeutta itse viestin sisällön salaisuuden murtamiseen esimerkiksi kuuntelemalla tai nauhoittamalla, vaan kysymys on televiestien tunnistamistietojen hankkimisesta taikka teleliittymän tai telepätelaitteen tilapäisestä sulkemisesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 7/1997 vp), että puhelun tunnistamistiedot koskevat sinänsä luottamuksellista viestiä, mutta niiden paljastamisessa ei ole varsinaisesti kysymys itse viestin salaisuuden syrjäytymisestä, ja että tältä osin siten liikutaan kyseisen perusoikeuden ydinsisällön ulkopuolella.

Televalvontaoikeuden edellytyksenä 31 c §:n 1 momentissa on konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Aiemmin esitettyyn viitaten valiokunta pitää asianmukaisena, että konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn vaatimus ilmaistaan selkeästi ja yhdenmukaisesti myös lakitekstissä. Momentin loppuosan sanonnassa tulee lisäksi varmistua siitä, että alkuosan edellytystä koskee sitäkin.

Ehdotetun pykälän 2 momentti koskee tilanteita, joissa televalvonta on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Valvonnan edellytys koskee hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvatun perusoikeuden suojaamista. Kysymyksessä on valiokunnan mielestä sellainen erityisen painava ja hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi, jonka huomioon ottamiseksi on perusoikeusjärjestelmän sisällä oikeutettua sivuuttaa luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueen ulkopuolelle jäävä televiestien tunnistamistietojen suojaamisintressi. Pykälän 2 momentti ei näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Poliisimääräykset

Lakiehdotuksen 52 §:n mukaan sisäasiainministeriö voi antamallaan poliisimääräyksellä rajoittaa liikkumista tai oleskelua määrätyllä alueella

sekä kieltää turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden tuomisen sinne. Tämän edellytyksenä on, että rajoitus tai kieltö on tarpeen alueella harjoitettavan erittäin tärkeän toiminnan tai omaisuuden turvaamiseksi taikka ihmisten suojaamiseksi. Kiellon tai rajoituksen rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon, jos niiden rikkomisesta ei muualla laissa ole säädetty toisin.

Poliisimääräysten antaminen merkitsee liikkumisvapauden rajoittamisvaltaa, minkä lisäksi ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen hallitusmuodon 6 a §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta.

Viimeksi mainitun seikan kannalta on oleellista, että rangaistus perustuu ehdotuksen mukaan selvästi poliisilakiin eikä itse poliisimääräykseen ja että poliisimääräys tulee julkaistuksi säädöskokoelmassa. Perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, että poliisimääräysten alueellinen rajaaminen on ehdotuksessa jäänyt epämääräiseksi. Käytetty käsite "määrätty alue" voi tarkoittaa mitä tahansa maantieteellisesti rajattavissa olevaa aluetta, mikä on sääntelytapana tällaisessa yhteydessä liian väljä. Esityksen perusteluista kuitenkin selviää, että säännöksen ajateltu soveltamisala koskee lähinnä erinäisiä laitoksia, joiden toimintaan liittyy korostuneita turvallisuusvaatimuksia, sekä muita vaara-alueita. Näin lain tasolla rajattuna ehdotus ei valiokunnan mielestä olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tältä osin siten on 52 §:n 1 momentin täsmentäminen.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 11 §:n johdosta valiokunta huomauttaa perusoikeussäännösten suojaavan myös alaikäisiä. Ehdotuksen vuoksi on aiheellista tähdentää hallitusmuodon 5 §:n 3 momentin merkitystä. Nämä seikat ovat omiaan johtamaan ehdotetun uuden lapsia koskevan säännöksen pidättävään soveltamiseen. Sen soveltamisesta ei kuitenkaan ole mahdollista välttyä silloin, kun voidaan perustellusti arvioida, että alle 18-vuotiaan

poistaminen poliisin säilöstä saattaisi hänet alttiiksi pykälän 1 momentissa tarkoitettulle vaaralle.

Lakiehdotuksen 18 §:n säännöksiä paikan ja alueen eristämisestä on arvioitava liikkumisvapauden ja kotirauhan suojan kannalta. Sääntely merkitsee niin vähäistä liikkumisvapauden rajoittamista, ettei asia ole valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä. Kotirauhaa suojaavien perusoikeussäännösten näkökulmasta puolestaan on riittävää, että kotirauhan suojaa nauttivaan henkilöön kohdistuvana kyseinen poliisitoimenpide on sallittu perustuslaissa tarkoitettussa mielessä vain "perusoikeuksien turvaamiseksi".

Lakiehdotuksen eri kohdissa (31 a,3 §, 31 b,3 § ja 54 §) on uskottu sisäasiainministeriölle valtaa antaa tarkempia säännöksiä ja määräyksiä eri seikoista. Ministeriön valta koskee muun muassa poliisin epäsovinnaisia toimivaltuuksia. Lain-säädäntövallan delegointia koskevien vakiintuneiden käsitysten valossa on selvää, ettei ministeriölle saada siirtää näiden toimivaltuuksien perusteiden määrittelyä. Ehdotuksessa tarkoitettun ministeriön säännöstämisen onkin ymmärrettävä koskevan vain sääntelyn sellaisia teknisiä yksityiskohtia, joilla on vaikutusta poliisihallinnossa eikä suhteessa yksityisiin. Kun perusteluissa viitataan määräysten mahdolliseen salassapitarpeeseen, on huomattava, että salassapidon pitää myös näissä tapauksissa perustua suoraan lakiin.

Lakiehdotuksen eri kohdissa (31 a,3 §, 31 b,3 §, 32 a §, 33,3 § sekä 52 ja 54 §) osoitetaan toi-

mivaltainen ministeriö ilmaisulla "asianomainen ministeriö". Hyväksyessään vuoden 1998 valtiopäivillä perustuslakiuudistuksen lepäämään eduskunta hyväksyi samalla lausuman (EV 262/1998 vp), jossa edellytettiin hallituksen omaksuvan sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä edellä mainitun epäselvän käsitteen avulla. Tämän eduskunnan tuoreen kannanoton mukaisesti valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen kyseisiä kohtia tulee täsmentää mainitsemalla niissä sisäasiainministeriö.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 10 a §:stä, 22 §:n uudesta 3 momentista, 31 §:n 1 ja 3 momentista, 31 a §:n 1 momentin toisesta virkkeestä sekä 52 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja jos varmistutaan siitä, että poliisilain 44 § ei muodostu esteeksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (HM 16,2 §) toteutumiselle.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tarja Filatov /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Paula Kokkonen /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas
	Jouni Lehtimäki /kok	Pekka Ravi /kok.
	Hannes Manninen /kesk	

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunnan enemmistön kannasta poiketen haluan esittää eriävänä mielipiteenäni seuraavaa:

Valiokunnan enemmistön omaksuma lähtökohta perusoikeuksien tulkinnalle poliisin toimivaltuuksien laajentamisessa on nähdäkseni perusoikeussuojan pitkäjänteisen kehittämisen kannalta haitallinen. Kuten asiantuntijalausunnoissa epäiltiin, nyt näyttää siltä, että perustuslakivaliokunta on johtamassa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeussäännöksestä yleisen turvallisuuslausekkeen. Mikäli tätä valiokunnan omaksumaa linjausta ei pikaisesti ryhdytä korjaamaan, on vaarana, että tällaisesta turvallisuuslausekkeesta muodostuu superoikeus, johon viittaamalla voidaan oikeuttaa tulevaisuudessaakin kaikkiin muihin perusoikeuksiin puuttuminen. Tulkinnan lähtökohtana tämä ei ole oikea.

Useissa valiokunnan kuulemissa asiantuntijalausunnoissa korostettiin suoraan tai epäsuorasti sitä, että perusoikeuksien suojan säilyttäminen reaalisisena edellyttää miltei aina sitä, että *riittävän painava yhteiskunnallinen tarve* ymmärretään aina rajoituksen *välttämättömäksi edellytykseksi* mutta että tällainen "vahva intressi" — kuten poliisilain tavoitteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai rikosten ennalta ehkäisemiseksi — *ei* juuri koskaan *yksinään riitä* edellytykseksi perusoikeuden rajoittamiselle (HM 6 ja 8 §:n henkilökohtaista koskemattomuutta ja yksityisyyttä suojaavat normit ja HM 16 §:n oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin).

Lisäksi asiantuntijalausunnoissa tehtiin paljon selkeämmin ero "rikosten ennaltaehkäisemisen" ja "rikosselvittämisen" välillä arvioitaessa poliisin toiminnan aiheuttamia perusoikeusrajoituksia kuin valiokunnan lausunnossa. Vain jälkimmäinen peruste on hyväksytty kirjaimellises-

ti hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa perusoikeuden rajoitusperusteeksi puhuttaessa rikostutkinnallisista toimivaltuuksista. Valiokunnan enemmistö ei perusteluissaan anna tälle erolle olennaista merkitystä ja siksi muista Suomessa asuvien ihmisten perusoikeuksista ei valiokunnan mielestä ole johdettavissa sanottavia rajoituksia poliisin tiedustelutoiminnalle ("rikosten ennaltaehkäiseminen"). Mikäli tämä linjaus asettuu pysyväksi 'välinormiksi' perustuslakivaliokunnan käytäntöön, uusien yksilön vapausoikeuksien suojaksi säädettyjen perusoikeuksien merkitys — suhteessa poliisin lisääntyviin tarpeisiin laajentaa toimivaltuuksiaan — rajoitusperusteena menettää tehoaan. Tällainen kehityssuunta olisi mielestäni vastoin perusoikeus uudistuksen esitöissä lausuttuja tavoitteita.

Lähes kaikki valiokunnan kuulemat asiantuntijat arvostelivat selkeästi esitystä siitä, että se jättää peitetöimintään ja valeostoon ryhtymisen poliisiorganisaation sisäiseksi asiaksi ja katsoivat että eduskunnan oikeusasiamiehelle annettava jälkikontrollimahdollisuus ei ole riittävä. Useat asiantuntijat pitivät parempana, että päätösvalta näiden toimivaltuuksien käyttöönotossa annetaan tuomioistuimelle samalla tavoin kuin on säädetty pakkokeinolaissa telekuuntelu ja -valvontavaltuuksien käyttöönotosta. Tämä kanta ei kuitenkaan tullut valiokunnan kannaksi. Esitin, että valiokunnan lausunnossa olisi edellytetty näiden valtuuksien käyttöönotosta päättäminen tuomioistuimen ratkaistavaksi kuten telekuuntelu ja -valvonta-asioissa tehdään.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon edellä esittämäni näkökohdat.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 1999

Veijo Puhjo /vas