

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2010 vp

Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marko Meriniemi ja poliisitar-
kastaja Antti Simanainen, sisäasiainministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Juha
Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen
kanslia
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeus-
ministeriö
- hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustus-
ministeriö
- neuvotteleva virkamies Jukka M. Kekkonen,
valtiovarainministeriö
- viestintäneuvos Sanna Helopuro, liikenne- ja
viestintäministeriö
- hallitusneuvos Marko Viitanen, Rajavartio-
laitoksen esikunta
- hovioikeudenneuvos Sakari Laukkanen,
Rovaniemen hovioikeus
- käräjätuomari Jaana Helander, Helsingin
käräjäoikeus

- valtiosyyttäjä Mika Ilman, Valtakun-
nansyyttäjänvirasto
- apulaispäällikkö Tapio Nyrhilä, Helsingin
syyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä Kari Lamberg, Varsinais-
Suomen syyttäjänvirasto
- oikeudellisen yksikön johtaja Paavo Siltanen,
Rikosseuraamuslaitos
- tutkija Heini Kainulainen, Oikeuspoliittinen
tutkimuslaitos
- poliisiylijohtaja Mikko Paatero ja poliisijoh-
taja Robin Lardot, Poliisihallitus
- apulaispäällikkö Tero Kurenmaa, keskus-
rikospoliisi
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- väkivaltarikosyksikön johtaja, rikosyli-
komisario Kari Tolvanen ja rikosylitarkastaja
Jouko Salo, Helsingin poliisilaitos
- tulliylitarkastaja Jussi Leppälä, Tullihallitus
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asian-
ajajaliitto
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisi-
järjestöjen Liitto ry
- Johtava julkinen oikeusavustaja Liisa Veh-
mas, Julkiset Oikeusavustajat ry
- puheenjohtaja Sari Aho, Suomen Syyttäjäh-
distys ry
- käräjätuomari Pekka Louhelainen, Suomen
tuomariliitto ry
- toiminnanjohtaja Petra Kjällman, Rikosuhri-
päivystys
- professori Dan Frände
- professori Matti Kuusimäki

- professori Olli Mäenpää
- professori Matti Tolvanen.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtioneuvoston oikeuskansleri
- korkein oikeus
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hovioikeus
- Oulun kärjäoikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Pohjois-Karjalan poliisilaitos

- Pääesikunta
- Viestintävirasto
- Suomen Lakimiesliitto ry
- Huoma — Henkirikoksen uhrien läheiset ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

Viitetieto

Valiokunta on käsitellyt tämän esityksen yhdessä hallituksen esityksen HE 222/2010 vp kanssa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyisen poliisilain korvaava poliisilaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muihin poliisin toimintaa säänteleviin lakeihin runsaasti lähinnä teknisluonteisia muutoksia. Esitys liittyy samanaikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi esitutkintalaki ja uusi pakkokeinolaki.

Uudessa poliisilaissa poliisin toimivaltuuksia säänneltäisiin nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja toisaalta rikostorjunnan tarpeet huomioon ottaen. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevaa sääntelyä nostettaisiin asetustasolta lakitasolle.

Uuteen poliisilakiin otettaisiin olennaisesti nykyistä täsmällisemmät ja laajemmat säännökset poliisitoiminnassa noudatettavista periaatteista. Uusina periaatteina säädettäisiin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.

Ehdotetun lain yleisiä toimivaltuuksia koskevat säännökset olisivat pääosin samansisältöisiä kuin nykyisessä laissa. Rikoksilta ja häiriöiltä suojaamista koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Eräitä täydennyksiä ja selvennyksiä tehtäisiin turvallisuustarkastusta ja turvatarkastuksia koskeviin säännöksiin. Voimakeinojen käyttämistä koskeviin perussäännöksiin ei ehdoteta muutoksia, mutta ampuma-aseen käyttö säänneltäisiin laissa nykyistä tarkemmin. Laissa

todettaisiin nimenomaisesti, että poliisimiehellä on virantoimituksessa oikeus rikoslaissa säädettyyn hätävarjeluun. Poliisi toimisi tällöin hätävarjelussa virkavastuulla.

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva 5 luku perustuisi mahdollisimman pitkälle tähän esitykseen liittyvässä esityksessä ehdotettavan pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin. Salaisia tiedonhankintakeinoja voitaisiin käyttää rikosten estämiseen olennaisesti samojen edellytysten perusteella kuin niitä voidaan käyttää rikosten selvittämiseen. Rikoksen paljastamiseen näitä keinoja voitaisiin käyttää vain, jos kysymyksessä olisi laissa tarkemmin säädetty maanpetos- tai terrorismirikos. Salaisia tiedonhankintakeinoja voitaisiin tietyissä tapauksissa käyttää myös vaaran torjumiseen.

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevissa säännöksissä on pyritty kiinnittämään huomiota sekä henkilöiden oikeusturvaan että rikostorjunnan tehokkuuteen. Tuomioistuinten päätöstoimivaltaa näissä asioissa ehdotetaan lisättäväksi. Uuden poliisilain mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja olisivat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katseilu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, vale-

osto, ohjattu tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Osa näistä keinoista olisi uusia. Nykyisin käytössä olevien salaisten tiedonhankintakeinojen määritelmiin ja käyttöedellytyksiin tehtäisiin täsmennyksiä ja tarkistuksia.

Peitetoiminnasta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Lähtökohtana olisi, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Peitepoliisi voisi kuitenkin vapautua rangaistusvastuusta, vaikka hän olisi tehtävässään syyllistynyt vähäiseen rikkomukseen. Rikollisryhmän toimintaan osallistuessaan peitetoimintatehtävässä oleva poliisimies voisi erittäin tarkkarajaisesti määritellyin edellytyksin ja rajoitetusti vaikuttaa ryhmän toimintaan esimerkiksi hankkimalla ryhmälle kulkuvälineitä. Edellytyksenä olisi, että toimenpide tehtäisiin muutenkin, että se ei tule aiheuttamaan vaaraa tai vahinkoa ja että se merkittävästi edistää peitetoiminnan tavoitteen saavuttamista. Myös tällaisessa tapauksessa peitetoimintamies voisi vapautua rangaistusvastuusta.

Tuomioistuimien ratkaisisi sen, onko tiedonhankinnan kohteena oleva rikollisuus ollut sellaista, että peitetoimintaa on voitu käyttää. Tämä ei koskisi tietoverkossa tapahtuvaa peitetoimintaa.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ilmoittamisesta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Kun harkittaisiin ilmoituksen lykkäämistä tai tekemättä jättämistä esimerkiksi peitehenkilönä

toimineen poliisimiehen hengen tai terveyden suojaamiseksi, arvioinnissa olisi myös otettava huomioon asianosaisen oikeus asianmukaisesti valvoa oikeuttaan. Myös niin sanotun ylimääräisen tiedon käyttämisestä säädettäisiin poliisilaissa.

Uudessa poliisilaissa säädettäisiin poliisin henkilöstöön kuuluvien vaitiolovelvollisuudesta ja -oikeudesta sekä niihin liittyen uudesta ilmaisuvelvollisuudesta. Poliisin henkilöstöön kuuluva olisi vaitiolovelvollisuudestaan tai -oikeudestaan huolimatta velvollinen ilmaisemaan luottamuksellisesti tietoja antaneen taikka valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä koskevan taikka taktista tai teknistä menetelmää koskevan tiedon, jonka ilmaiseminen olisi välttämätöntä esitutkinnan aloittamisen edellytysten arvioimiseksi tai rikoksen selvittämiseksi, kun luottamuksellisesti tietoja antaneen on siinä ominaisuudessa taikka valeostajan tai peitehenkilön on siinä tehtävässä perusteltua syytä olettaa syyllistyneen rikokseen.

Omaan lukuun otettaisiin sisällöltään nykyisen kaltaiset säännökset poliisitutkinnasta eli muusta poliisin tehtäviin kuuluvasta tutkinnasta kuin rikoksen esitutkinnasta. Poliisitutkinnan toimittamisvelvollisuuden tulisi aina perustua laissa olevaan säännökseen.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan noin vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Poliisilainsäädännön uudistaminen

Käsillä oleva esitys poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi muodostaa yhdessä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi annetun esityksen (HE 222/2010 vp) kanssa mit-tavan ja merkittävän kokonaisuudistuksen.

Voimassa olevaa poliisilakia (493/1995), esitutkintalakia (449/1987) ja pakkokeinolakia (450/1987) voidaan pitää niihin tehtyjen muutosten ja lisäysten ansiosta varsin kattavina sää-

döksinä, joiden pohjalle uusi lainsäädäntö on mahdollista rakentaa. Toisaalta juuri useiden osittaisuudistusten johdosta laeista, erityisesti pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain tiedonhankintaa koskevista säännöksistä, on muodostunut osin sekava ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tähän ovat eduskunta ja ylimmät laillisuusvalvojat kiinnittäneet useaan otteeseen huomiota.

Esitys uudeksi poliisilaiksi merkitsee kansalaisten ja viranomaisten kannalta merkittäviä parannuksia nykytilaan. Ehdotetussa poliisilais-

sa poliisiin toimivaltuuksia säännellään nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja toisaalta rikostorjunnan tarpeet huomioon ottaen. Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely pohjautuu pitkälti esityksessä HE 222/2010 vp ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevaa sääntelyä nostetaan asetuksesta lain tasolle. Säännökset on pyritty kirjoittamaan teknikkaneutraalisti ja muutenkin nykyaikaistaen. Myös poliisilain rakenne muuttuu selvempään ja lainkäyttäjälle ymmärrettävämpään muotoon.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä esitetyn lainsäädännön aikaansaamista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan noin vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Voimaantuloajankohtaa määrittäessä on aiheellista kiinnittää huomiota uudistuksesta johtuviin viranomaistoiminnan muutoksiin sekä poliisin toiminnassa käytettävien tietojärjestelmien ja asiakirjojen uudistamiseen. Riittävän voimaantuloajan varaaminen on tarpeen myös viranomaiskoulutuksen järjestämiseksi ja asetustasoisien sääntelyn valmistelemiseksi. Lakivaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena sitä esityksestä ilmenevää lähtökohtaa, että tästä uudistuksesta aiheutuvat tietojärjestelmä- ja lomakemuutokset toteutettaisiin osana viranomaisten tietojärjestelmien yhteensovittamista koskevaa ns. VITJA-hanketta. Tällöin on myös tärkeää, että uusi lainsäädäntö voisi tulla voimaan viimeistään vuoden 2014 alussa samanaikaisesti VITJA-hankkeessa valmisteltavan tietojärjestelmäkokonaisuuden kanssa.

Lakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut poliisin tietojärjestelmien kehittämisen merkitystä toteutettavien lainsäädäntöuudistusten kannalta (esim. LaVM 9/2010 vp — HE 94/2009 vp). VITJA-hanke on tarpeellinen laajemminkin poliisin ja syyttäjän toiminnan tehostamiseksi. On myös tärkeää, että tuomioistuinten rikosasioiden käsittelyjärjestelmän ja VITJAn yhteensopivuudesta huolehditaan. Tällä voidaan tehostaa koko oikeusketjun toimintaa. Lakivaliokunta kiirehtii poliisin tietojärjes-

telmäuudistuksen toteutusta ja pitää tärkeänä, että sen rahoitus turvataan.

Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön muodostama kokonaisuus on viranomaisten toiminnan ja kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävä uudistus, jonka aiheuttamiin henkilöstöresurssi- ja koulutustarpeisiin tulee varautua huolellisesti. Uudistuksen voidaan olettaa aiheuttavan koulutustarvetta niin esitutkintaviranomaisten, syyttäjän kuin tuomioistuintenkin taholla. Koulutuksen suunnitteluun ja toimeenpanoon tulee varata riittävästi aikaa ja taloudellisia voimavaroja.

Eräitä erityiskysymyksiä

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi muun muassa poliisin voimankäyttöä koskevia säännöksiä. Uuden poliisilain (1. lakiehdotus) 2 luvun 17 §:n 2 momentin mukaan poliisimiehellä on virantoimituksessa lisäksi oikeus hätävarjelun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Säännökseen kirjattaisiin se, mikä aikaisemmin on ilmennyt ainoastaan lainsäädännön esitöistä ja oikeuskäytännöstä. Lisäksi 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tällaisessa hätävarjelussa poliisimies toimii virkavastuulla. Esityksen perusteluissa on käsitelty voimakeinojen käyttöoikeutta ja sen suhdetta hätävarjeluun varsin perusteellisesti ja tuotu esiin perusteet, joiden pohjalta ehdotukseen on päädytty. Lakivaliokunnan käsittelyssä on tullut esille erilaisia näkemyksiä hätävarjelun ja virkavastuun välisestä suhteesta, ja lakivaliokunta katsoo, että hallintovaliokunnan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota virkavastuun kytkemiseen hätävarjeluun. Lakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että esityksen mukaan virkavastuu koskisi hätävarjelutilanteissa poliisimiestä ja tullimiestä (8. lakiehdotuksen 17 §), mutta ei rajavartiomiestä. Tätä ei valiokunnan mielestä voida pitää virkamiesten ja vahinkoa kärsineen henkilön oikeusturvan kannalta perusteltuna ja johdonmukaisena. Erittäin ongelmallinen sääntely on tilanteissa, joissa poliisimies, rajavartiomies ja tullimies ovat yhdessä suorittamassa samaa virkatehtä-

vää, jolloin heidän oikeudellinen asemansa määntyisi hätävarjelussa eri tavoin.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (2. lakiehdotus). Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 15 e §, joka vastaa voimassa olevan poliisilain 9 b §:ää. Säännös koskee poliisimiehen toimimista avustajana tai asiamiehenä. Pykälän *1 momentissa* on viittaus oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 3 momentin mukaiseen lähisukulaisuuteen. Eduskunta on 25.2.2011 hyväksynyt lain luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (HE 318/2010 vp — LaVM 40/2010 vp). Siinä yhteydessä on luovuttu yksinomaan sukulaisuuteen perustuvasta oikeudesta toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana ja voimassa oleva oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 3 momentti on korvattu toisensisältöisellä säännöksellä. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2013 alusta. Kyseisen 2. lakiehdotuksen 15 e §:n säilyttämiseksi ehdotetunsisältöisenä 1 momenttiin sisältyvä viittaus voitaisiin korvata esimerkiksi nykyisessä oikeudenkäymiskaaren säännöksessä tarkoitettujen sukulaisten luettelolla seuraavasti: "Poliisimies saa toimia rikoksesta epäillyn avustajana tai asiamiehenä vain, jos epäilty on hänen *suoraan ete-*

nevässä tai takenevassa polvessa oleva sukulaisensa, sisaruksensa tai aviopuolionsa ja tällä ei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvun 1 §:n mukaan ole oikeutta saada puolustajaa." Selvytyden vuoksi valiokunta toteaa, että poliisimiestäkin koskevat luonnollisesti oikeudenkäyntiasiamiehelle ja -avustajalle asetetut yleiset kelpoisuusehdot.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus syyttäjälaitoksen henkilöstön vaihtolovelvollisuutta ja -oikeutta koskevaksi säännökseksi, joka ehdotetaan sisällytettäväksi yleisistä syyttäjistä annettuun lakiin (9. lakiehdotuksen 11 a §). Eduskunta on 15.2.2011 hyväksynyt lain syyttäjälaitoksesta, jolla yleisistä syyttäjistä annettu laki kumotaan (HE 286/2010 vp — LaVM 34/2010 vp). Laki syyttäjälaitoksesta on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2011. Kun ehdotetun poliisilain arvioidaan tulevan voimaan sen jälkeen, säännös tulisiikin lisätä yleisistä syyttäjistä annetun lain sijasta lakiin syyttäjälaitoksesta.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Outi Mäkelä /kok
Raimo Piirainen /sd
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /kesk
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.