

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 266/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- valtiosyyttäjä Jorma Äijälä, Valtakunnan-syyttäjänvirasto

- rikosylitarkastaja Marko Viitanen, keskusrikospoliisi
- terrorismin torjuntayksikön päällikkö Paavo Selin ja ylitarkastaja Astrid Geisor-Goman, suojelupoliisi
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- oikeustieteen tohtori Pasi Pölönen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Viestintävirasto
- Suomen Asianajajaliitto.

Viitetieto

Valiokunnalla on lausuntoaan laatiessaan ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 11/2005 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lukuisia muutoksia poliisilakiin sekä useaan muuhun lakiin.

Toimenpiteestä luopumista koskevaan poliisilain pykälään ehdotetaan lisättäväksi toimenpiteen siirtämistä koskeva säännös. Tiedonhankinnassa poliisimies saisi siirtää tekeillä olevaan rikokseen puuttumista, jos siirtäminen on välttämätöntä tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi tai tiedonhankinnan tavoitteen turvaamiseksi.

Tiedonhankintaa koskevia määritelmiä ehdotetaan tarkennettaviksi teknisen valvonnan, peitetoiminnan, valeoston ja televalvonnan osalta.

Lakia täydennettäisiin uusien tiedonhankintakeinojen, telekuuntelun ja tietolähdetoiminnan määritelmillä.

Teknisen tarkkailun, peitetoiminnan, valeoston ja televalvonnan edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Lakiin otettaisiin uudet säännökset tiedonhankinnan edellytysten turvaamisesta.

Telekuuntelun soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että telekuuntelu olisi poliisilain perusteella sallittua terrorismin ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Telekuuntelu olisi mahdollista myös tilanteissa, joissa se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uh-

kaavan vaaran torjumiseksi. Lisäksi ehdotetuilla säännöksillä laajennettaisiin poliisin oikeutta tekniseen kuunteluun.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä toukokuuta 2005.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lausunnon lähtökohdat

Hallituksen esitys sisältää lukuisia ehdotuksia, joiden tarkoituksena on laajentaa poliisin tiedonhankintaoikeuksia. Monia ehdotettuja pykälää perustellaan nimenomaan terrorismin torjunnalla. Kaikki uudet säännökset eivät kuitenkaan rajoitu vain rikosten torjuntaan vaan merkitsevät samalla rikosten selvittämiseksi käytettävissä olevien toimivaltuuksien lisäämistä. Tällä tavoin myös nyt käsiteltävänä oleva uudistus jatkaa kehityssuuntaa, jossa poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain välinen raja on jatkuvasti liudentunut, osin suorastaan hämärtynyt. Tämän vuoksi myös lakivaliokunta on lausuntoa laatiessaan kiinnittänyt huomiota paitsi välittömästi esitutkintaa ja pakkokeinojen käyttöä koskeviin kysymyksiin myös sellaisiin yleisiin oikeusturvaseikkoihin, joilla on merkitystä rikosten paljastamisen ja selvittämisen kannalta. Valiokunta puoltaa oman toimialansa osalta hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Lainsäädännön uudistustarve

Nyt ehdotettu lainsäädäntö koskee monin osin erityisesti telepakkokeinojen käyttöä ja niiden käyttämisen edellytyksiä. Lakivaliokunta on tältä osin jo toisessa yhteydessä todennut, että yksittäistapausten valossa arvioituna näitä pakkokeinoja koskeva lainsäädäntö on sekä poliisissa että tuomioistuimissa osalle toimijoista edelleen vierasta ja vaikeaa soveltaa (ks. LaVL 7/2004 vp).

Samassa yhteydessä valiokunta on katsonut yksittäisten tapausten viittaavan myös siihen, että pakkokeinolainsäädäntö jo lähtökohtaisesti

aiheuttaa ongelmia soveltajille ja että ainakin osasyynä tähän ovat lukuisat pakkokeinolain osittaismuutokset. Pakkokeinolain selkeyttä ei valiokunnan samaisen lausunnon mukaan ole omiaan parantamaan myöskään se, että uudet epäsovinnaisia rikosten torjunta- ja tutkintamenetelmiä koskevat säännökset on sijoitettu poliisilakiin.

Edellä mainituilla perusteilla lakivaliokunta on katsonut, että pakkokeinolaki ja esitutkintalaki on syytä uudistaa kokonaisuudessaan (ks. LaVL 7/2004 vp ja LaVM 31/2002 vp). Valiokunta uudistaa jälleen tämän kantansa. Samalla valiokunta myös toteaa muun muassa nyt käsiteltävänä olevan esityksen osoittavan, että tällaisen kokonaisuudistushankkeen yhteydessä on välttämätöntä ottaa tarkasteltaviksi myös poliisilakiin sisältyvät tiedonhankintaa koskevat säännökset.

Yksityiskohtaiset perustelut

Toimenpiteen siirtäminen

Poliisilain 5 §:n 1 momentti sisältää säännöksen, jonka mukaan lain 3 luvussa tarkoitettuja tiedonhankintatoimenpiteitä suorittaessaan poliisimies saa siirtää tekeillä olevaan rikokseen puuttumisen, jos se on välttämätöntä tiedonhankintatoiminnan paljastumisen estämiseksi tai toiminnan tavoitteen turvaamiseksi. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 14/I) tällaisesta mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa poliisimies tiedonhankinnan kohteena olevan rikollisen kuljettamassa ajoneuvossa ollessaan havaitsee liikenerikoksen tapahtuvan.

Lakivaliokunta pitää ehdotettua säännöstä tarpeellisena juuri esimerkissä kuvatun kaltaisissa tilanteissa. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että säännös on sanamuoto-

doltaan täysin avoin. Siten se periaatteessa mahdollistaa esimerkiksi sen, että poliisimies jättäisi puuttumatta meneillään olevaan törkeään pahoinpitelyyn, jos säännöksen muut soveltamisedellytykset täyttyvät. Tällaista ei voida pitää hyväksyttävänä. Säännöksen päämääränä oleva toiminnan paljastumisen estäminen ei valiokunnan käsityksen mukaan voi oikeuttaa sitä, että poliisimiehen passiivisena pysyttämismisestä voisi aiheutua vaaraa toisen hengelle tai terveydelle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt perusoikeussyistä tärkeänä, että vakavimmat yksilöön kohdistuvat rikokset rajataan säännöksessä toimenpiteen siirtomahdollisuuden ulkopuolelle. Esittämillään perusteilla myös lakivaliokunta pitää tarpeellisenä säännökseen otettavaa soveltamisalajajoitusta, jolla osoitetaan, ettei toimenpiteen siirtämisen suoranaista seurausena saa olla toisen hengen tai terveyden vaarantuminen.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää poliisilain 5 §:n 1 momentin muotoilemista uudelleen esimerkiksi siten,

että säännöksen soveltamisalasta rajataan pois ainakin ne tilanteet, joissa toimenpiteen siirtämisestä aiheutuu välitöntä vaaraa toisen hengelle tai terveydelle.

Turvallisuustarkastus

Ehdotettu poliisilain 22 § sisältää säännökset poliisimiehen oikeudesta suorittaa turvallisuustarkastus kiinnittämisen, pidättämisen, vangittamisen, säilöönottamisen, henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan virka-aputoimen, oikeudenkäyntien sekä tiettyjen tilaisuuksien yhteydessä. Turvallisuustarkastus käsittää oikeuden tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle tai haitata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Pykälän 4 momentin mukaan tällaiset esineet tai aineet on tarvittaessa otettava tarkastettavalta pois.

Esityksen perustelujen (s. 18/I) mukaan säännös oikeuttaisi siinä mainituissa tilanteissa myös

naamioitumisvälineiden pois ottamiseen. Tämän vuoksi lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunta vastikään viime vuoden lopussa hyväksyi valiokunnan mietinnön pohjalta lain rikoslain 17 luvun muuttamisesta, jolla lukuun lisättiin laitonta naamioitumista koskeva uusi 13 a § (HE 81/2004 vp — LaVM 8/2004 vp). Samassa yhteydessä muutettiin koontumislakia (530/1999). Tämän ns. naamioitumiskiellon yhteydessä oli nimenomaisesti esillä myös naamioitumisvälineiden hallussapitokiello samoin kuin oikeus toimittaa henkilöön käypiä tarkastuksia tällaisten välineiden löytämiseksi. Saatuaan perustuslakivaliokunnan lausunnon (ks. PeVL 26/2004 vp) lakivaliokunta ehdotti sekä hallussapitokiellon että tarkastusoikeuden poistamista, mikä tuli myös eduskunnan päätökseksi. Lakivaliokunta ei pidä hyväksyttävänä, että vastoin eduskunnan äskettäin ilmaisevaa kantaa samanlaista tarkastusoikeutta yritetään nyt uudelleen säätää sisällyttämällä asiaa koskeva maininta esityksen perusteluihin.

Perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä, että poliisilain 22 §:n 3 ja 4 momenttiin lisättäväksi ehdotetut säännökset poistetaan lakiehdotuksesta tai ne tarkistetaan perusoikeusjärjestelmän vaatimuksia vastaaviksi. Jos hallintovaliokunta päätyy viimeksi mainittuun vaihtoehtoon, lakivaliokunta pitää edellä esittämistään syistä välttämättömänä, että "naamioitumisvälineet" selkeästi rajataan säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Tiedonhankintaa koskevat säännökset

Tekninen valvonta. Poliisilain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan teknisen valvonnan määritelmää ehdotetaan uudistettavaksi. Uuden määritelmän mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin jatkuvaa tai toistuvaa yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaa, teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Muutoksen päätarkoituksena on mahdollistaa se, että teknistä valvontaa voi-

daan jatkossa kohdistaa myös ajoneuvoihin eikä pelkästään niiden kuljettajiin.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että samanaikaisesti tämän esityksen kanssa eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laeiksi rikesakkomenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ajoneuvon haltijan vastuun toteuttamiseksi automaattisessa liikennevalvonnassa (HE 16/2005 vp). Myös siihen sisältyy ehdotus poliisilain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaa, teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Määritelmät siis eroavat toisistaan alkuosaltaan.

Nykytilaan verrattuna "jatkuvuuden tai toistuvuuden" edellyttäminen tekniseltä valvonnalta saattaa lakivaliokunnan mielestä johtaa siihen, että muunlainen katselu tai kuuntelu jää laissa sääntelemättä, mitä ei voida pitää hyvänä ratkaisuna. Teknisen valvonnan määritelmällä on merkitystä myös sikäli, että poliisilain 29 §:ssä poliisille asetetaan velvollisuus ilmoittaa ennakolta, jos se suorittaa teknistä valvontaa julkisella paikalla tai yleisellä tiellä. Näin ollen teknisen valvonnan määritelmän supistaminen tässä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla saattaisi johtaa myös ennakoilmoitusvelvollisuuden suppeaan tulkintaan.

Edellä esitetyistä syistä lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta harkitsee poliisilain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan teknisen valvonnan määritelmän muuttamista samanlaiseksi kuin hallituksen esitykseen HE 16/2005 vp sisältyvässä ehdotuksessa laiksi poliisilain 28 ja 29 §:n muuttamisesta.

Peitetoiminta. Poliisilain 28 §:n 1 momentin 4 kohtaan sisältyvää peitetoiminnan määritelmää ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että siitä poistetaan vaatimus tiedonhankinnan kohdistumisesta tiettyyn henkilöön tai hen-

kilöryhmään. Perustelujen (s. 21/II) mukaan muutos on tarkoitettu ainoastaan selkeyttämään säännöksen sisältöä niin, että siitä käyvät yksiselitteisesti ilmi tiedonhankinnan kohteen yksilöinnille asetetut edellytykset. Määritelmäsäännöksessä ei perustelujen mukaan näin ollen edellytettäisi, että kohteena oleva henkilö tai henkilöryhmä kyetään nimeämään tai yksilöimään esimerkiksi fyysisiltä ominaisuuksiltaan.

Lakivaliokunnan mielestä ehdotetun muutoksen tarkoitusta on vaikea hahmottaa ottaen huomioon erityisesti se, että esityksen perusteluissa kuitenkin viitataan henkilön tai henkilöryhmän yksilöintiin esimerkiksi henkilön tai ryhmän toiminnan perusteella. Lakivaliokunta ei pidäkään perusteltuna, että säännöstä muutetaan tavalla, joka viittaa pikemminkin yksilöintivaatimuksen täydelliseen poistamiseen. Valiokunta kuitenkin hyväksyy ehdotuksen lähtökohdan, jonka mukaan yksilöinti ei edellytä, että esimerkiksi peitetoiminnan kohteena oleva henkilö on kyettävä suoranaisesti nimeämään. Edellä olevilla perusteilla lakivaliokunta esittää,

että peitetoiminnan määritelmään lisätään esimerkiksi vaatimus toiminnan kohdistumisesta yksilöityyn henkilöön tai henkilöryhmään.

Peitetoiminnan edellytyksistä säädetään poliisilain 31 a §:ssä. Ehdotuksen mukaan peitetoimintavaltuudet laajennettaisiin kattamaan myös rikoslain 17 luvun 18 §:ssä tarkoitettu rikollinen toiminta. Kyseinen pykälä koskee sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämistä. Säännöksen soveltamisala kattaa tapaukset, joissa sukupuolisiveellisyyttä loukkaavasti esitetään lasta, väkivaltaa tai eläimeen sekaantumista. Perustelujen (s. 25/I) mukaan peitetoimintaa voidaan pitää perusteltuna erityisesti sellaisen kuvan levittämisen osalta, joka tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla esittää lasta. Lakivaliokunta yhtyy näkemykseen, jonka mukaan lapsipornografian levittämisen estäminen samoin kuin tällaisten tekojen selvittäminen voi edellyttää myös peitetoiminnan kaltaisia epäsovinnaisia menetelmiä. Valiokunta on toisaalta jo aiemmin todennut olevan perusteltua, että peitetoiminta

minnan luonne huomioon ottaen sen käyttö on sallittua vain tärkeimpien, laissa yksilöidysti lueteltujen rikosten osalta (LaVL 7/2000 vp, s. 4/II). Ottaen erityisesti huomioon esityksen perusteluissa esiin tuodut seikat valiokunta suhtautuu varauksellisesti siihen, että peitetoimintavaltuudet ilman erikseen osoitettua yhteiskunnallista tarvetta laajennettaisiin kattamaan koko rikoslain 17 luvun 18 §:n soveltamisala. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta harkitsee ehdotetun säännöksen soveltamisalan rajoittamista kattamaan tässä vaiheessa vain rikoslain 17 luvun 18 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun kuvan tai kuvatalenteen levittämisen ja sen yrityksen.

Valeosto. Valeoston määritelmää poliisilain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa ehdotetaan niin ikään uudistettavaksi. Uuden määritelmäsäännöksen mukaan valeostolla tarkoitettaisiin poliisin tekemää ostotarjousta tai ostoa rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai rikoksella saadun hyödyn takaisinsaamiseksi. Nykymääritelmään verrattuna valeosto laajenisi kattamaan ostotarjouksen lisäksi myös varsinaisen oston. Tämän lisäksi valeoston määritelmästä poistettaisiin vaatimus siitä, että valeoston tulee kohdistua laittomasti hallussa pidettyyn tai kaupankäynnin kohteena olevaan esineeseen, aineeseen tai omaisuuteen.

Ehdotettua määritelmän muutosta perustellaan (s. 22/I) sillä, että määritelmä ei tämän jälkeen sisällä mainintaa sellaisista seikoista, jotka luontevasti kuuluvat ja jo sisältyvät voimassa olevaan valeoston edellytyksiä koskevaan 31 b §:ään. Lakivaliokunnan mielestä ehdotettu muutos johtaa kuitenkin valeoston määritelmän selvään laajennukseen, koska 31 b §:ssä esineen, aineen tai omaisuuden laitton kauppa ja hallussapito on mainittu vain toisena vaihtoehtoisena edellytyksenä valeoston toteuttamiselle.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 23/I) korostetaan, että yllyttäminen rikolliseen toimintaan on valeostossa ehdottomasti kielletty. Lakivaliokunta pitää tätä näkökohtaa oikeusturvan ja poliisin toiminnan hyväksyttävyyden kan-

nalta erittäin tärkeänä. Valiokunnan mielestä vaikuttaa kuitenkin siltä, että ehdotettu muutos johtaa juuri päinvastaiseen tulokseen. Jos valeosto ei enää käsitteellisesti kohdistu vain laittomasti hallussa pidettyyn tai kaupankäynnin kohteena olevaan esineeseen, aineeseen tai omaisuuteen, näyttää määritelmän sanamuodon valossa mahdolliselta, että ostotarjous esitetään henkilölle, jolla ei vielä ole esimerkiksi omaisuutta laittomasti hallussaan mutta jolla arvelaan olevan mahdollisuus tällaisen omaisuuden hankkimiseen. Tällöin valiokunnan mielestä ollaan ainakin hyvin lähellä yllytystyyppistä toimintaa (vrt. KKO 2000:112). Jotta jo valeoston määritelmästä selvästi ilmenisi, ettei yllytystyyppinen toiminta kuulu valeoston piiriin, laki-valiokunta esittää,

että valeoston määritelmästä ei poisteta vaatimusta, jonka mukaan oston tai ostotarjouksen tulee kohdistua laittomasti hallussa tai kaupankäynnin kohteena olevaan esineeseen, aineeseen tai omaisuuteen.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valeosto-oikeuden laajentamista itse esineen, aineen tai omaisuuden ostamiseen perustellaan esityksessä (s. 22/II) nimenomaan ostajana esiintyvän henkilön uskottavuudella, joka edellyttää mahdollisuutta ostaa niin sanottuja näyte-eriä. Edelleen perusteluissa todetaan, että pääsääntöisesti ostamisen sisältävät tilanteet tulisivat liittymään väärennys- ja huumausainerikollisuuden estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen juuri mainittujen näyte-erien ostamisen muodossa. Lakivaliokunnan mielestä ei voida pitää poliisin toiminnan yleisen hyväksyttävyyden kannalta perusteltuna, että poliisimies voisi valeostajana esiintyen esimerkiksi hankkia kenties hyvin huomattaviakin huumausaine-eriä tai että ostotoiminta voisi jatkua hyvinkin pitkään. Valiokunnan näkemyksen mukaan myös perusteluissa esitetyt valeosto-oikeuden laajentamista puoltavat perustelut viittaavat siihen, että oikeus esineen, aineen tai omaisuuden ostamiseen on syytä rajoittaa lähinnä näyte-erien hankkimiseen. Laittomasti hallussa pidetty esi-

ne tai omaisuus ei kuitenkaan aina ole sen luonteista, että sitä voitaisiin myydä erissä. Tällöin ostotarjous tulee voida kohdistaa kohteena olevaan esineeseen tai omaisuuserään kokonaisuudessaan. Koska valeosto on epäsovinainen rikoksen torjunta- ja tutkintamenetelmä, sen käyttäminen on tällöinkin rajoitettava vain välttämättömiin tapauksiin.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta rajaa valeosto-oikeuden soveltamisalaa oston suorittamisen osalta vain näyte-erän luonteiseksi katsottavan esineen, aineen tai omaisuuden hankkimiseen, jollei valeoston tarkoituksen saavuttaminen oston kohteena olevan esineen, aineen tai omaisuuden luonteen vuoksi välttämättä muuta vaadi.

Valeoston edellytyksistä säädetään 31 b §:ssä. Ehdotuksen mukaan valeostoa saisi voimassa olevasta laista poiketen käyttää myös silloin, jos se on välttämätöntä varkauksen selvittämiseksi. Samoin kuin peitetoiminnan kohdalla lakivaliokunta suhtautuu epäillen siihen, että poliisin epäsovinnaisia rikoksen torjunta- ja tutkintamenetelmiä voimakkaasti laajennetaan ilman vakuuttavaa selvitystä tällaisten toimivaltuuksien tarpeellisuudesta. Esityksen perustelujen (s. 26/II) mukaan valeoston käyttö on tarkoituksenmukaista laajentaa myös varkausrikokseen, koska on epä johdonmukaista, että varkausrikoksen osalta valeosto saataisiin kohdistaa vasta varastetun tavaran kätkeymään mutta ei sellaiseen henkilöön, joka on suorittanut ns. alkurikoksen. Lakivaliokunta ei kiistä viimeksi mainitun johdonmukaisuusargumentin merkitystä. Toisaalta valiokunta pitää ilmeisenä, että oikeus valeostoon on myös tästä näkökulmasta tarpeellinen vain silloin, kun varkauksen kohteena oleen omaisuuden arvo on huomattava. Tällainen toimivallan rajoitus mainitaan myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 27/I). Valiokunnan mielestä ehdotettu oikeus valeoston suorittamiseen varkausrikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi on syytä rajata perusteluissa mainitulla tavalla. Se, että anastusrikok-

sen kohteena on erittäin arvokas omaisuus, muodostaa yhden seikan, jonka nojalla — kokonaisarvostelun lisäksi — varkautta voidaan pitää törkeänä. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että ehdotettu valeosto-oikeuden laajennus rajataan koskemaan törkeän varkauksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä.

Teknisen tarkkailun edellytykset. Poliisilain 31 §:ään sisältyviä teknisen tarkkailun edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi lisäämällä säännöksen soveltamisalaan myös terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota säännöksen muotoiluun sikäli, että — toisin kuin perustelujen (s. 24/II) mukaan on tarkoitettu — siinä ei nimenomaisesti viitata rikoslain 34 a luvun 2 §:n tunnusmerkistöön. Kirjoitustekniikka poikkeaa tältä osin esimerkiksi siitä, mitä ehdotetussa 31 a §:ssä on noudatettu. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun liittyvät säännökset sekä tässä että muissa poliisilain pykälissä myös sanonnallisesti sidotaan rikoslain 34 a luvun 2 §:n tunnusmerkistöön.

Poliisilain 31 §:n 4 momentissa säädetään poliisimiehen oikeudesta kohdistaa tarkkailua asunnossa olevaan henkilöön. Kyse on teknisestä tarkkailusta niin sanotussa rynnäkötilanteessa. Säännöstä ehdotetaan laajennettavaksi muun muassa sen ajallisen soveltamisalan osalta siten, että tarkkailu ei enää rajoittuisi vain poliisitoimenpiteen suorittamiseen ja sitä välittömästi edeltävään aikaan. Valiokunta on pannut merkille, että perustelujen (s. 25/I) mukaan tarkkailutoimenpiteet olisivat sallittuja vain silloin, kun ne ovat välttämättömiä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi. Säännöksen sanamuoto ei ole tähän tarkoitukseen nähden kuitenkaan kovin onnistunut, koska se jättää epäselväksi, kattaako kyseinen edellytys myös momenttiin lisättävän terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun. Perustuslakiva-

liokunnan tavoin myös lakivaliokunta katsoo, että säännös olisi tältä osin muotoiltava selkeämmäksi.

Niin ikään valiokunta on kiinnittänyt huomiota perustelujen (s. 24/II) mainintaan siitä, että säännöksessä on tarkoitus edelleenkin edellyttää kohta päätä uhkaavaa erittäin vakavaa tilannetta. Valiokunnan mielestä tämä tarkoitus ei nyt täyty siltä osin kuin säännöstä sovelletaan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun. Tämän vuoksi säännöstä on tarpeen täydentää edellyttämällä, että tekninen tarkkailu on rynnäkkötilanteissa sallittu silloin, kun terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos on tekeillä tai *välittömästi* uhkaamassa.

Lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että poliisilain 31 §:ään tehdään edellä mainitut täsmennykset.

Telekuuntelun edellytykset. Poliisilain 31 d §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi kohdistaa telekuuntelua henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleliittymään, teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettuun terroristisessa tarkoituksessa tehtävään rikokseen, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun, terroristiryhmän johtamiseen, terroristiryhmän toiminnan edistämiseen tai terrorismin rahoittamiseen ja jos saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Nykyisellään poliisilaissa ei ole lainkaan telekuunteluun oikeuttavia säännöksiä. Tämän vuoksi ehdotettua säännöstä on jo lähtökohtaisesti pidettävä poliisin toimivallan merkittävänä laajenuksena. Ehdotusta arvioidessaan lakivaliokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksen mukaan kuunteluoikeus syntyisi poliisille jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Kuten perusteluissa (s. 27/II) mainitaan, telekuuntelun käyttöön ei vaadittaisi nimenomais-

ta konkreettista epäilyä jo tapahtuneesta rikoksesta tai esitutkintakynnyksen ylittämistä. Edelleen perusteluissa todetaan, että mikäli viranomaiset joutuvat odottamaan telekuunteluluvan hakemista "rikosepäilyn juridiseen konkretisoidumiseen saakka", rikoksen ennalta estäminen saattaa olla jo myöhäistä.

Lakivaliokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen osalta säännös merkitsee telekuunteluoikeuden syntymistä jo siinä vaiheessa, kun esimerkiksi henkilön käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän tällaiseen valmisteluun. Valiokunnan arvion mukaan tällöin mennään riksoikeuden näkökulmasta jo hyvin varhaiseen toiminnan suunnittelun vaiheeseen, eräänlaiseen "valmistelun valmisteluun". Vaikka kansainvälinen terrorismirikollisuus muodostaakin yksilöiden ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta varsin vakavan uhan ja siten ymmärrettävän perusteen uudelle sääntelylle, ehdotetussa säännöksessä ei valiokunnan mielestä ole kuitenkaan täysin onnistuttu tasapainottamaan yhtäältä yksilön yksityisyyden suojaa ja oikeusturvan tarvetta ja toisaalta yhteiskunnan turvallisuuden takaamiseen liittyviä hyväksyttäviä etuja.

Paremmen tasapainon saavuttamisen vähimmäisedellytyksinä lakivaliokunta pitää sitä, että säännökseen lisätään ainakin se esityksen perusteluissakin mainittu edellytys, jonka mukaan telekuuntelun käyttö on sallittua vain, jos se on välttämätöntä säännöksessä tarkoitettun terrorismirikoksen estämiseksi. Lakivaliokunnan mielestä telekuunteluoikeus ei myöskään voi hyväksyttävällä tavalla perustua siihen, että henkilön voidaan hänen lausumiensa, uhkaustensa tai käyttäytymisensä lisäksi "muutoin perustellusti olettaa" syyllistyvän pykälässä tarkoitettuun terrorismirikokseen. Tällainen peruste ei juuri millään tavoin rajaa sitä tosiseikastoa, johon säännöksessä tarkoitettu oletus voidaan nojata. Tällöin myöskään tuomioistuinelaitos ei voi asianmukaisella tavalla täyttää sitä oikeusturvatehtävää, joka sille telekuuntelun kaltaisissa, ns. salaisissa pakkokeinoissa välttämättä kuuluu.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää,

että säännökseen lisätään vaatimus, jonka mukaan telekuuntelun tulee olla välttämätöntä pykälässä tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi ja

että säännöksestä poistetaan maininta, jonka mukaan henkilön voitaisiin telekuuntelu-oikeuden perustavalla tavalla hänen lausumiensa, uhkaustensa tai käyttäytymisensä lisäksi "muutoin perustellusti olettaa" syyllistyvän pykälässä mainittuun rikokseen.

Poliisimiehen oikeus päättää kiiretilanteessa telekuuntelusta, televalvonnasta, tiedon hankkimisesta matkaviestimen sijainnista ja teknisestä tarkkailusta. Poliisilain 32 c §:n mukaan päällystöön kuuluva poliisimies voi päättää säännöksessä tarkoitettujen tiedonhankintakeinojen käyttämisestä, jos tällainen toimenpide ei siedä viivytystä. Päätös voi kuitenkin olla voimassa vain siihen asti, kun tuomioistuin on ratkaissut luvan antamista koskevan vaatimuksen. Vaatimus on puolestaan tehtävä heti, kun se on mahdollista, ja viimeistään 24 tunnin kuluttua toimenpiteen aloittamisesta.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen mahdollisuuteen, että tällainen kiiretilanteen perusteella aloitettu toimenpide lopetetaan ennen kuin tuomioistuimelta on haettu lupaa sen jatkamiseen. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 30/II) välittyy käsitys, jonka mukaan tällöin kyseiseen toimenpiteeseen ryhtymisestä ja sen sisällöstä ei välttämättä tarvitsisi lainkaan ilmoittaa tuomioistuimelle. Tätä käsitystä tukee sekin, että ehdotetun säännöksen mukaan tuomioistuimelle tulee esittää vain "vaatimus" luvan antamisesta, kun taas voimassa olevassa poliisilain 32 c §:ssä on eroteltu ilmoitus toimenpiteestä ja vaatimus sen jatkamisesta. Tosin ehdotetussa 32 d §:ssä taas käytetään voimassa olevan lain mukaisesti termiä "ilmoitus".

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan huomauttanut, että telekuuntelun tulee aina olla sidottu tuomioistuimen lupaan ja että tavallisen

lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä on sen vuoksi telekuuntelua koskevan maininnan poistaminen 32 c §:n 1 momentista.

Lakivaliokunnan mielestä myös muissa pykälän soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa on oikeusturvasyistä välttämätöntä, että kiiretilanteessa suoritetusta toimenpiteestä ja sen sisällöstä ilmoitetaan tuomioistuimelle silloinkin, kun sen jatkamista ei enää vaadita. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että ehdotettua pykälää täydennetään voimassa olevaa 32 c §:ää vastaavalla säännöksellä, jonka mukaan kiiretilanteessa suoritetusta toimenpiteestä on ilmoitettava tuomioistuimelle silloinkin, kun oikeutta sen suorittamiseen ei vaadita jatkettavaksi.

Edellä mainittuun kiiretilanteessa suoritettuun toimenpiteeseen liittyy poliisilain 32 d §, jonka mukaan tuomioistuin voi 32 c §:ssä tarkoitetun ilmoituksen saatuaan kieltää pykälässä mainitun toimenpiteen jatkamisen taikka asettaa toimenpiteen käytölle rajoituksia tai tietojen käytölle tarpeellisia ehtoja.

Jos tuomioistuin 32 d §:n perusteella kokonaan kieltää toimenpiteen suorittamisen, tämä merkitsee lakivaliokunnan käsityksen mukaan aina sitä, että toimenpiteen suorittamiselle ei ole laillisia edellytyksiä tai että ne kiiretilanteen ohitse mentyä ovat lakanneet. Jos kyse on tilanteesta, jossa toimenpiteen suorittamiselle ei alun alkaenkaan ole ollut laillisia edellytyksiä, lakivaliokunta pitää toimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturvan kannalta tärkeänä, että tuomioistuin määrää kyseisellä toimenpiteellä siihen asti saadut tiedot hävitettäväksi. Lakivaliokunta esittää,

että poliisilain 32 d §:ää täydennetään edellä tarkoitetulla säännöksellä.

Lakivaliokunta on samalla kiinnittänyt huomiota myös siihen, että esimerkiksi ehdotetun 31 f §:n nojalla voidaan saada tietoa niistä matkaviestimistä, joista kirjautuu tieto telejärjestelmään tietyn paikan läheisyydessä sijaitsevan tukiaseman kautta. Vastaavanlainen säännös sisäl-

tyy pakkokeinolain 5 a luvun 3 a §:ään. Lisätäessä lakiin mainittu pykälä muutettiin samalla pakkokeinolain 5 a luvun 13 §:ää muun muassa siten, että sen 2 momentti sisältää nykyisin säännöksen, jonka mukaan hankitut matkaviestimen sijaintitiedot on hävitettävä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä. Tämän sääntelyn merkittävyyteen myös perustuslakivaliokunta viittasi tuolloin antamassaan lausunnossa (ks. PeVL 36/2002 vp). Pakkokeinolain 5 a luvun 13 §:n 1 momentti puolestaan koskee telekuuntelulla tai teknisellä kuuntelulla saatua niin sanottua ylimääräistä tietoa.

Nyt käsiteltävänä oleva poliisilain muutosehdotus ei sisällä tällaisia tietojen säilyttämistä ja käyttämistä koskevia säännösehdoituksia. Näin ollen sovellettaviksi tulevat ilmeisesti lähinnä poliisilain 34 §, joka koskee kuitenkin vain tarkkailun ja teknisen tarkkailun avulla saatua aineistoa, sekä poliisilain 43 § poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta. Lakivaliokunnan mielestä ei ole perusteltua, että pakkokeinolain uudistamisessa noudatetusta menettelystä poiketen poliisilakiin lisättäisiin uusia toimivaltuuksia huolehtimatta samalla riittävässä määrin tällaisilla toimivaltuuksilla hankittujen tietojen käyttämiseen ja säilyttämiseen liittyvistä oikeusturvakysymyksistä. Jos näin tehdään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön ja erityisesti sivullisten oikeusasemassa on huomattava ero sen mukaan, kohdistuuko teknisesti samanlainen toimenpide heihin pakkokeinolain vai poliisilain perusteella. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta selvittää, millaisia säännöksiä yksilön oikeusturvan kannalta tässä yhteydessä on tarpeen ottaa poliisilakiin siinä tarkoitetuilla tiedonhankintamenetelmillä saatujen tietojen käyttämisestä ja säilyttämisestä.

Vaitiolo-oikeus

Poliisilain 44 § sisältää säännökset poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-oikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluva ei olisi velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteessaan tietoa luottamuk-

sellisesti antaneen henkilöllisyyttä eikä salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä. Nykyisin voimassa olevaan säännökseen verrattuna säännöksestä poistettaisiin maininta, jonka mukaan vaitiolo-oikeus on voimassa vain todistajana tai muuten kuultaessa. Esityksen perustelujen mukaan muutoksen tarkoituksena on katkaista tilanteet, joissa säännöksessä tarkoitettuja asioita tiedustele joko toinen viranomainen tai yksityinen taho. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan saattaa kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa nimenomaan toisella viranomaisella on yksittäistapauksessa sen omaan toimintaan liittyvä oikeutettu tarve saada tietoonsa esimerkiksi poliisille luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyys. Tällaisia tilanteita ei ehdotetussa säännöksessä oteta lainkaan huomioon.

Lakivaliokunnan mielestä perustelujen valossa jääkin perin epäselväksi, miksi säännökseen nykyisin sisältyvä, lähinnä todistajana esiintymistä koskeva rajoitus olisi nyt poistettava. Valiokunta katsoo, että poliisihenkilöstöön kuuluvan vaitiolo-oikeuden laajentaminen on periaatteellisesti merkittävä kysymys eikä siihen pitäisi puuttua ilman perusteellista harkintaa ja selvästi osoitettua tarvetta. Koska esityksen perustelut ovat valiokunnan mielestä tähän nähden kovin puutteelliset, se katsoo, että asia kaipaa vielä perusteellista jatkovalmistelua. Tämän vuoksi valiokunta esittää,

että poliisilain 44 §:n 1 momenttia ei nyt muuteta.

Pykälän 2 momentin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että poliisin henkilöstöön kuuluvalla olisi säännöksessä mainittujen edellytysten käsillä ollessa oikeus olla ilmaisematta valeostajana tai peitetoiminnassa toimineen henkilöllisyys myös muulloin kuin silloin, kun häntä kuullaan todistajana tai muutoin.

Valiokunnan mielestä on selvää, että poliisilain 44 §:n 2 momentissa mainitut seikat — etenkin poliisimiehen tai hänen läheistensä turvallisuuden vaarantuminen — ovat vahvoja perusteita henkilöllisyyden salaamiseen. Toisaalta tällaisella salaamisella voi syytetyn kannalta olla merkittäviä vaikutuksia aikanaan mahdol-

lisesti seuraavan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen. Lakivaliokunta on tämän vuoksi tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisilain 44 §:n mukainen vaitiolo-oikeus perustuu säännöksen sanamuodon mukaan poliisin henkilöstöön kuuluvan omaan harkintaan ilman, että tähän harkintaan kohdistuu suoranaista ulkopuolista kontrollia.

Kun poliisilakiin aikanaan lisättiin peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset, lakivaliokunta käsiteli lausunnossaan laajasti poliisilain 44 §:n vaikutusta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen (ks. LaVL 7/2000 vp, ks. myös PeVL 5/1999 vp). Valiokunta huomautti, että syytetyllä pitää yleensä olla tieto epäsovinnaisen menetelmän käyttämisestä. Se, että poliisi on käyttänyt rikoksen selvittämiseen valeostoa tai peitetoimintaa, ei valiokunnan tuolloisen arvion mukaan voinut olla salaista tietoa. Eri asia sitten on, kuinka laajalti poliisilla on velvollisuus kertoa toimistaan. Lakivaliokunta kiinnittikin huomiota esitutkintalain 40 §:ään, jossa on säännökset esitutkintapöytäkirjan laatimisesta. Sitä täydentää esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen (575/1988) 20 §, jonka mukaan esitutkintapöytäkirjaan on merkittävä syyteharkinnassa ja esitutkinnassa tarvittavat tiedot esitutkinnassa käytetyistä pakkokei-

noista. Lakivaliokunnan mielestä ei ollut itseltään selvää, että mainitun säännöksen ymmärretään ulottuvan myös peitetoimintaan ja valeostoon. Tämän vuoksi valiokunta esitti lausunnossaan esitutkinta-asetuksen täydentämistä siten, että esitutkintapöytäkirjaan on merkittävä syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin kannalta tarpeellinen tieto peitetoiminnan tai valeoston käytämisestä tutkinnassa.

Lakivaliokunta uudistaa tuolloin esittämänsä kannan. Samalla valiokunta pitää tarpeellisena, että sen esittämän kannan mukainen rajoitus näkyy selvästi laista. Tämän vuoksi valiokunta esittää

poliisilain 44 §:ää täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin kannalta tarpeellinen tieto siitä, että rikoksen selvittämisessä on käytetty valeostoa tai peitetoimintaa, ei sinänsä ole salassa pidettävä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Susanna Rahkonen /sd
jäs. Esko Ahonen /kesk
Lasse Hautala /kesk
Tatja Karvonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Heli Paasio /sd
Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd
Petri Salo /kok
Pertti Salovaara /kesk
Minna Sirnö /vas
Astrid Thors /r
Marja Tiura /kok
Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.