

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 20 hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 10 päivänä toukokuuta 1994 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 57.

Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat eduskunnan päätöksen mukaisesti antaneet valiokunnalle lausuntonsa. Lisäksi hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta erikseen lausunnon. Lausunnot (PeVL 15 ja 15 a sekä LaVL 10) on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina poliisi-johtaja Reijo Naulapää, poliisijohtaja Seppo Nevala, poliisijohtaja Teuvo Veijalainen ja poliisiylitarkastaja Jorma Toivanen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, erityisasiantuntija Anna-Riitta Wallin ja vs. lainsäädäntösihteeri Tuula Majuri oikeusministeriöstä, yli-insinööri Kari T. Ojala liikenneministeriöstä, ylitarkastaja Jukka Mäki sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, hallitussihteeri Timo Turkki puolustusministeriöstä, eversti Heikki Hietaanen pääesikunnasta, osastopäällikkö Juhani Uusitalo rajavartiolaitoksen esikunnasta, apulaispäällikkö Erkki Hämäläinen ja rikosylitarkastaja Markku Salminen keskusrikospoliisista, ylitarkastaja Matti Simola suojelupoliisista, lääninpoliisineuvos Risto Tiainen Kuopion lääninhallituksesta, hovioikeudenneuvos Matti Kuusimäki Vaasan hovioikeudesta, johtava lakimies Antero Oksanen Suomen Kuntaliitosta, rikosylikomisario Paul Kokko Poliisijärjestöjen Liitosta, puheenjohtaja Mikko Paatero Poliisitarkastajat ry:stä, nimismies Ahti Hirvonen Suomen Nimismiesyhdistyksestä, laamanni Reino Keinonen Käräjäoikeustuomarit ry:stä, asianajaja Matti Wuori Suomen Asianajajaliitosta, asianajaja Markku Fredman Ihmisoikeusjuristit ry:stä, erikoistutkija Jorma Helin tielaitoksesta, ylitarkastaja Jarmo Orola tullilaitoksesta, johtava lakimies Juha Tukiainen Autorekisterikeskuksesta, apulaisnimismies Lasse Aapio Espoon nimismiespiiristä, nimismies Markku Hiltunen Liperin nimismiespiiristä, apulaispoliisimestari Mauri Jaakkola Helsingin poliisilaitoksesta, yliopet-

taja Hannu Taiha Poliisiopistosta, professori Pekka Koskinen, apulaisprofessori Kai Kalima ja apulaisprofessori Matti Pellonpää Helsingin yliopistosta sekä tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi poliisilaki, jolla korvattaisiin vuonna 1966 annettu poliisilaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ehdotetussa poliisilaissa on keskeiset säännökset poliisin tehtävistä, toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, poliisin toiminnan tavoitteista ja toimivaltuuksista sekä kansalaisten velvollisuuksista poliisia kohtaan. Poliisin toiminnan yleiset periaatteet säädettäisiin poliisilain alkuun sijoitettavassa yleisessä osassa, joka koskisi kaikkea poliisin toimintaa.

Ehdotuksessa on nykyistä täsmällisemmät säännökset poliisin valtuuksien käyttämisestä. Ehdotukseen on sisällytetty uudet säännökset vaarallisen teon tai tapahtuman estämisestä, vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotosta sekä valvonnasta, tarkkailusta ja tiedonhankinnasta.

Ehdotuksessa on myös säännökset muusta poliisin suorittamasta tutkinnasta kuin rikoksen esitutkinnasta sekä tämän poliisitutkinnaksi sanotun tutkinnan edellytysten turvaamisesta. Ehdotukseen sisältyy uusi säännös poliisihenkilöstön täydentämisestä poikkeusoloissa ja siihen rinnastettavissa tilanteissa.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotukset eläin-suojelulain, tapaturmavakuutuslain, rikoslain, pakkokeinolain, esitutkintalain, järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain, joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, julkisista huvitilaisuuksista annetun lain, päihtyneiden käsittelystä annetun lain, rajavartiolaitoksesta annetun lain, puolustusvoimien virkavasta poliisille annetun lain, tullilain, hallinto-

menettelylain, yleisistä kokouksista annetun lain sekä poliisin hallinnosta annetun lain muutoksiksi, jotka liittyvät pääasiassa voimankäytön, poliisitutinnan ja virka-avun sääntelyyn uudessa poliisilaissa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua niiden vahvistamisesta.

Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnot

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 15 todetaan, että 2.—16. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 8 §:n 1 momentista, 27 §:n 3 momentista, 45 §:stä ja 52 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja jos 41 § poistetaan. Lausunnossa on esitetty myös muita kuin valtiosääntöoikeudellisia kannanottoja.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon n:o 15 a mukaan hallintovaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevässä muodossa poliisilakiehdotus voidaan 41 §:n estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Lakivaliokunnan lausunnossa ehdotetaan muun ohella poliisilakiehdotuksen eräiden säännösten yhteensovittamista lakivaliokunnan käsittelemän telekuuntelua ja valvontaa ynnä muuta koskevan pakkokeinolain muutosehdotuksen kanssa.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

Nykyinen poliisilaki säädettiin lähes 30 vuotta sitten. Sen jälkeen poliisin tehtävät ja toimintaympäristö ovat muuttuneet merkittävästi. Uutta poliisilakia onkin valmisteltu pitkään. Siihen on pyritty keskittämään, osin viittauksin muuhun lainsäädäntöön, säännökset niistä valtuuksista, joita poliisi tarvitsee tehtävissään.

Suomalaisen poliisin toiminta on vielä monilta osin perustunut tavanomaiseen oikeuteen ja vakiintuneeseen käytäntöön. Uuden poliisilain yhtenä keskeisenä tavoitteena on määritellä poliisin valtuudet nykyistä olennaisesti tarkemmin.

Rikollisuuden luonteen voidaan ennustaa muuttuvan lähivuosina yhä enemmän samankaltaiseksi muiden pitkälle kehittyneiden länsimaiden rikollisuuden kanssa. Sen tunnuspiirteitä ovat huomattavat yhteiskunnalliset haittavaikutukset, rikollisuuden organisoituminen, suunnitelmallisuus, kansainvälisyys ja suuren taloudellisen hyödyn tavoittelu. Erityisesti yhteiskunnassa tapahtunut tekninen kehitys on luonut rikollisuuteen uusia toimintamahdollisuuksia. Uudella poliisilailla on kyettävä toimimaan myös rikollisuuden luonteen muuttuessa. Tässä suhteessa erityisen tärkeitä ovat uudet poliisin tiedonhankintaa koskevat säännökset, jotka tulevat muun muassa poliisin resursseista johtuen käytettäväksi lähinnä ammatti- ja taparikollisuuden vastustamisessa. Nykyisin on jouduttu toimimaan paljolti niukkojen säännösten ja niistä johdetun tavanomaisen oikeuden varassa.

Valiokunta arvostaa uudessa poliisilaissa omaksuttua systematiikkaa, jonka mukaan toimivaltanormit on ryhmitelty lähtien lievimmästä keinosta ja päätyen ankarimpaan. Tämä ratkaisu on luonteva senkin johdosta, että kansalaiset haluavat poliisin olevan entistä enemmän palveleva, neuvova ja suojaava viranomainen. Myös turvallisuustason toivotaan pysyvän korkeana. Poliisin ennalta estävän toiminnan merkitys kasvaakin jatkuvasti.

Tämän päivän yhteiskunnassa on perustellusti syytä korostaa kansalaisten oikeutta ja tarvetta saada suojaa rikoksia ja häiriöitä vastaan. Samanaikaisesti painotetaan ymmärrettävästi entistä enemmän yksityisyyden suojaa. Poliisi joutuu usein virkatehtävissään puuttumaan yksittäisen kansalaisen perusoikeuksiin, minkä vuoksi on asianmukaista, että yksityisyyden suojasta säädetään nykyistä täsmällisemmin uudessa poliisilaissa.

Yhteiskunnan tehtävänä on päättää, mitä toimivaltuuksia poliisille annetaan ja millä edellytyksillä niitä voidaan käyttää. Ellei riittäviä tehtävien hoitamiseen liittyviä toimivaltuuksia anneta, ei voida myöskään vastaavasti edellyttää poliisilta kunnollisia tuloksia. Yhteiskunnan näkökulmasta uusi poliisilaki antaa valiokunnan käsityksen mukaan poliisille kohtuulliset mahdollisuudet hoitaa asianmukaisesti tehtävänsä.

Kansalaisilla näyttää olevan erittäin suuri luottamus poliisin toimintaa kohtaan, mitä luottamusta on syytä vastakin vaalia. Tähän liittyen valiokunta kiinnittää huomiota siihen ehkä poliisin piirissä vähämerkityksisenä pidettävään, mutta kansalaisen näkökulmasta tänä päivänä

tärkeään seikkaan, että poliisimiehen nimi näkyy virkapukuun kiinnitettävässä laatassa ilman, että kansalaisen sitä tarvitsee erikseen tiedustella. Käytännön tilanteissa poliisimiehen nimen näkyminen helpottaa kanssakäymistä ja osaltaan ylläpitää luottamusta poliisia kohtaan.

2. Pykäläkohtaiset perustelut ja muutosehdotukset

2.1. Poliisilaki

1 luku. Yleiset säännökset

2 §. *Poliisin toiminnan yleiset periaatteet.* Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 2—5 §:ään on koottu poliisin toiminnan yleiset periaatteet, jotka koskevat kaikkea poliisivaltuuksien käyttöä ja kaikkien poliisitehtävien hoitoa. Yleisistä hallinnollisista periaatteista on 2 §:ään sisällytetty säännökset, jotka edellyttävät lähinnä objektiiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen yleistä noudattamista. Nämä periaatteet ilmenevät myös välillisesti useiden lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten sanamuodosta.

Hallintovaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan tavoin, ettei lakiehdotuksen 2 § ilmaise suhteellisuusperiaatetta kuitenkaan riittävän selkeästi, vaan periaate näkyy kiistattomasti pelkästään voimakeinojen käyttöä koskevasta 27 §:stä. Epäkohdan korjaamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa, että suhteellisuusperiaatetta korostetaan lisäämällä 2 §:n 2 momenttiin uusi toinen virke seuraavasti: "Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tarkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin."

Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen merkitys on keskeisesti siinä, että eräissä tilanteissa se asettaa poliisin toiminnalle ahtaammat rajat kuin tarpeellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että poliisi saattaa joutua luopumaan jonkin toimenpiteen suorittamisesta, jos siitä johtuvat haitat eivät ole järkevässä ja kohtuullisissa suhteissa tavoiteltuun päämäärään.

Poliisitoiminnan luonteeseen liittyy, ettei sivullisten oikeuksien loukkaamiselta voida aina välttyä. Valiokunta katsoo, että sivullisten oi-

keuksille on annettava erityisen korostettu merkitys harkittaessa poliisin toimenpiteitä suhteellisuusperiaatteen pohjalta.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota tasa-arvoisen kohtelun vaatimukseen eli syrjintäkieltoon, jonka mukaan poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden taikka uskonnollisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella. On selvää, että syrjintäkielto koskee nykyisinkin epäilyksettä kaikkea poliisitoimintaa. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että tasa-arvoisen kohtelun vaatimus eettisenä toimintaohjeena sisällytetään poliisille vahvistettaviin yleisiin toimintaohjeisiin.

3 §. *Tehtävien hoito ja tärkeysjärjestys.* Valiokunta toteaa, ettei sen enempää lakitekstin kuin hallituksen esityksen perustelujenkaan sanamuodosta voi saada sellaista käsitystä, että pykälä oikeuttaisi joidenkin tehtävien hoitamatta jättämiseen.

8 §. *Erityiset poliisivaltuudet.* Poliisilakiehdotukseen sisältyy säännöksiä, joiden nojalla muut kuin virkamiesasemassa olevat henkilöt tulisivat käyttämään poliisivaltuuksia. Tämä merkitsisi mahdollisuutta käyttää myös voimakeinoja.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta n:o 15 ilmenee, että hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:stä johdettu periaate virkamiehille kuuluvasta julkisen vallan käytöstä ei ole muodostunut ehdottomaksi esteeksi uskoa julkisen vallan käyttönä pidettävää toimivaltaa rajoitetusti myös muille kuin virkamiehille, mikäli rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa toiminnan. Voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muille kuin virkamiehille on sen sijaan katsottu olevan perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä vaativa seikka.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentti muodostaisi yleisluontoisen perusteen sille, että muillakin kuin virkamiehillä voisi olla jatkuvaluonteinen ja itsenäistä harkintaa sisältävä oikeus käyttää poliisille kuuluvia voimakeinoja. Tällaisena säännös vaatii perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslainsäätämisyjärjestystä. Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos pykälää täydennetään siten, että erityiset poliisivaltuudet eivät voi sisältää oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei kyseinen henkilö ole valtion virkamies.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa 8 §:n 2 momentin muuttamista siten, että voimakeinojen käyttämiseen oikeuttavat erityiset poliisi-

sivaltuudet voidaan antaa vain nimetylle virkamiehelle.

Lisäksi hallintovaliokunta pitää asianmukaisena, että 8 §:ään lisätään uusi 3 momentti, jossa nimenomaisesti mainitaan sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten velvollisuudesta valvoa erityisten poliisivaltuuksien käyttämistä.

2 luku. Toimivaltuussäännökset

10 §. Henkilöllisyyden selvittäminen. Pykälän 1 momentin mukaan poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tarpeelliset henkilötiedot. Säännös vastaa voimassa olevan poliisilain 13 §:n 2 momenttia, mutta on sitä jonkin verran yksityiskohtaisempi.

Valiokunta toteaa, että pykälästä ja sen perustelusta ilmenee, että henkilöllisyyden selvittämiseen voidaan ryhtyä vain, jos se on tarpeen konkreettisen ja yksilöidyn virkatehtävän hoitamiseksi. Poliisi ei siten saa tarpeettomasti vaatia henkilötietoja keneltä tahansa. Kysymykseen tulevat tehtävät ovat kuitenkin niin moninaisia, että niitä on mahdotonta eritellä laissa. Henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä henkilöstä mahdollisesti saatuja tietoja ei voida tallettaa henkilörekisteriin, jollei tallettamiseen ole erikseen säädettyä perustetta.

Henkilötunnuksen perusteella poliisi voi käyttää lakiin perustuvia henkilörekistereitä. Sanottu tunnus yksilöi muutoinkin henkilön. Kaikilla ulkomaalaisilla ei ole henkilötunnusta, minkä vuoksi 1 momenttiin on poliisille ilmoitettavana tietona lisättävä henkilötunnuksen puuttuessa syntymäaika.

Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että 10 §:n 1 momentissa tarkoitetaan sanalla ”tehtävä” luonnollisesti, kuten poliisilaissa muutoinkin, ”poliisin virkatehtävää”. Tältä osin viitataan esimerkinomaisesti muun muassa lakiehdotuksen 1 ja 3 pykälistä ilmenevään terminologiaan.

11 §. Kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tahdonvastaisesta vapaudenrajoittamisesta henkilön itsensä suojaamiseksi. Pykälän 2 momentin 12 tunnin enimmäisaikaa voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan pääsääntöisesti pitää riittävänä, jotta henkilön suojaamiseksi säilöstä päästämisen jälkeen ehditään ryhtyä mahdollisesti tarvittaviin huollollisiin tai terveydenhoidollisiin toimenpiteisiin.

Valiokunta pitää henkilön oikeusturvaan kuuluvana, että poliisille annetaan riittävät mahdollisuudet henkilön suojelemiseen henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta. Lähtökohtana on pidettävä sitä, ettei lain-säädännön johdosta saa syntyä tilannetta, missä henkilölle ei voida antaa tarpeellista suojaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 11 §:n 2 momentin 12 tunnin enimmäisajan muuttamista 24 tunniksi. Esimerkiksi viikonloppuina taikka lom aikoina ei hallituksen esityksen mukainen enimmäisaika ole aina riittävä, jotta ehditään ryhtyä edellä todettuihin huollollisiin tai terveydenhoidollisiin toimenpiteisiin. Kiinniottamisen tulee päättyä 11 §:n 2 momentin mukaan heti, kun sen tarve on lakannut ja joka tapauksessa enimmäisajan kuluttua loppuun.

18 §. Paikan ja alueen eristäminen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 18 §:n 2 momentin toimenpiteet olisivat sallittuja myös kotirauhan suojaamalla alueella. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta katsoo, että on välttämätöntä säätää nimenomaisesti asiasta laissa.

20 §. Rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen. Henkilöiden oikeuksiin kuuluu saada asianmukaista suojaa yhteiskunnalta pykälän 1 momentista ilmenevällä tavalla rikoksia vastaan samoin kuin pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa häiriötilanteissa.

Valiokunta katsoo, että saattaa syntyä tilanteita, joissa henkilöä ei voida riittävästi suojata, esimerkiksi toistuvassa häiriötilanteessa, pykälän 3 momentin kiinniotto-oikeudellakaan, joka luonnollisesti on toissijainen toimenpide paikalta poistamiseen nähden. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin 12 tunnin enimmäisajan pidentämistä 24 tuntiin.

26 §. Poliisimiehen käskyvalta. Pykälän mukaan poliisimiehellä on tässä tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksitapaustapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta pitää lakivaliokunnan tavoin tarpeellisenä, että laissa on nimenomainen säännös kansalaisten velvollisuudesta totella käskyjä, joita poliisimies antaa käyttääkseen laissa säädettyjä toimivaltuuksiaan. Vain osa niin sanotuista primäärisistä toimivaltuussäännöksistä on kirjoitettu siten, että ne velvoittaisivat suoraan kansalaisia. Erillinen säännös käskyvallan käyttämisestä on siten sekundäärinen toimivaltuussään-

nös, joka on voimankäyttöoikeutta lievempänä vaihtoehtona tarpeellinen primääristen toimivaltuuksien kannalta.

27 §. *Voimakeinojen käyttö.* Pykälän 1 momentin osalta valiokunta toteaa, että siinä on pyritty kattamaan kaikki käytännön poliisitoiminnassa ajateltavissa olevat voimankäyttötilanteet. Pykälän sijainti 2 luvun lopussa korostaa voimankäytön viimesijaisuutta poliisitehtäviä suoritettaessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan 27 §:n 3 momenttiin liittyen, että sivullisen oikeutta käyttää voimakeinoja voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, mikäli tämä mahdollisuus säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeä ja kiireellinen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun. Näin rajattu sivullisen oikeus käyttää pakkokeinoja tulee lisäksi selvästi kytkeä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa.

Perustuslakivaliokunnan huomautusten johdosta valiokunta ehdottaa, että 27 §:n 3 momentti hyväksyttäisiin näin kuuluvana: "Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeä ja kiireellinen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa."

Mahdollisuuden voimakeinojen käyttämiseen säätäminen selkeästi poikkeukseksi ilmenee muun muassa siitä, että kysymys on tilanteesta, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun konkreettisesti erittäin tärkeässä ja kiireellisessä virkatehtävässä, jolloin henkilö voi tilapäisesti avustaa poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat ilmenevät suoraan ehdotetusta sanamuodosta.

3 luku. Tiedonhankintaa koskevat säännökset

28 §. *Määritelmät.* Pykälässä on määritelty käsitteet tekninen valvonta, tarkkailu ja tekninen tarkkailu alakäsitteineen tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta. Pykälän osalta on syytä huomauttaa, että määritelmät eivät ole yhtenevät telekuuntelua ja -valvontaa koskevan pakkokeinolain muutosehdotuksen (HE 22) määritelmien kanssa.

Lakivaliokunta on hallituksen esitystä n:o 22 koskevassa mietinnössään n:o 24 todennut, että pakkokeinolain muutosehdotuksesta puuttuu teknisen tarkkailun määritelmä. Lakivaliokunta ehdottaakin pakkokeinoja koskevan lakiehdotuksen täydentämistä tältä osin. Määritelmäsäännökset tulevat siten poliisilakiehdotuksen ja pakkokeinolain muutosehdotuksen kesken riittävästi yhteensovitetuiksi. Käsitteet määritellään lakiehdotuksissa lakivaliokunnan mietinnössään ehdottamien muutosten jälkeen, tosin jonkin verran eri sanontoja käyttäen, asiallisesti samansisältöisesti. Määritelmien järjestys poikkeaa myös lakien erilaisesta systematiikasta johtuen toisistaan siten, että poliisilakiehdotuksessa tiedonhankintaa koskevat poliisin valtuussäännökset on ryhmitelty lievimmästä keinosta ankarimpaan, kun taas ehdotetussa pakkokeinolaissa määritelmät esitetään ankarimmasta pakkokeinosta lievimpään.

Edellä lausutusta ei aiheudu muutoksia poliisilakiehdotuksen 28 §:ään.

30 §. *Tarkkailun edellytykset.* Pykälässä on tarkoitus antaa laintasoyten toimivaltuus aistinvaraiseen tarkkailuun, jota perinteisesti on harjoitettu yhtä kauan kuin poliisitoimintaakin. Poliisin toiminta-ajatus, tehtävä, on ilmaistu lakiehdotuksen 1 §:ssä. Säännöksessä rikosten ennaltaestäminen on tarkoituksellisesti ilmaistu ennen rikosten selvittämistä, millä on haluttu korostaa sitä, että niin rikoksen uhrin, tekijän kuin yhteiskunnankin kannalta on parasta, että rikoksia voidaan mahdollisimman paljon torjua jo ennalta. Ennalta estävässä toiminnassa poliisin tiedonhankintaa koskevilla valtuuksilla on ensiarvoisen tärkeä merkitys. Valiokunta painottaa rikosten ennaltaestämiseen tähtäävän toiminnan tärkeyttä.

Pykälän mukaan poliisimies saa kohdistaa tarkkailua henkilöön, jonka on syytä epäillä syyllistyvän rikokseen. Lisäksi tarkkailua saadaan kohdistaa sellaiseen kotirauhanpiiriin ulkopuolella olevaan henkilöön, jonka on perusteltua syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi on syytä todeta, että tarkkailua koskevilla säännöksillä on tarkoitus tehdä sallituksi tarkkailun sellaisenaan sisältämä puuttuminen tarkkailtavan yksityisyyteen, mutta ei mitään muuta laissa normaalisti kiellettyä toimintaa. Tarkkailua koskevat säännökset eivät siten oikeuta provokaatioon, mikä saattaisi merkitä rikoslain 5

lunun mukaista yllytystä rangaistavaan tekoon, eivätkä soluttautumiseen, jossa poliisimiehen olisi todennäköisesti paljastumisensa välttämiseksi käytännössä pakko osallistua rikollisjoukon toimintaan vähintään avunannon tunnusmerkit täyttävällä tavalla. Niin sanottujen vasikoiden käyttöä sen sijaan on pidettävä osana normaalia poliisin tiedonhankintaa, kuten tähänkin asti on pidetty. Poliisilla ei ole syytä torjua rikollisilta-kaan saamia tietoja, joilla voi olla merkitystä rikosten estämisessä tai selvittämisessä. Niin sanottuja vasikoita on pyrittävä suojelemaan muiden rikollisten heihin kohdistamilta rikoksilta, muttei koskaan omien rikostensa laillisilta seuraamuksilta.

Pykälän 2 momenttiin on sisällytetty mahdollisuus ulottaa tarkkailu henkilöön, jonka on perusteltua syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen. Säännös perustuu siihen, että tiedusteluvaiheessa ei rikostyyppiä pystytä täsmentämään yhtä suurella todennäköisyydellä kuin esitutkinnaan alettua. Valvontatyyppisessä toiminnassa, lähinnä atari-toiminnassa, on kuitenkin voitava kerätä tietoja vasta valmisteluasteella olevasta rikollisesta toiminnasta, ja toiminta on voitava kohdistaa myös sellaiseen myötävaikuttamiseen, jonka kategorisoiminen osallisuudeksi rikokseen rikosoikeudellisen osallisuusopin käsitteiden mukaisesti ei ole vielä mahdollista. Lisäksi ammatti- ja taparikolliset tarvitsevat usein toiminnassaan sellaisia yhteistyökumppaneita, joiden toiminta ei täytä rangaistavan osallisuuden tunnusmerkistöä, mutta jotka tietoisesti toiminnallaan edesauttavat rikollista toimintaa.

Tarkkailulla saatujen tietojen tallettamisesta ehdotetaan annettavaksi valiokunnan käsiteltävänä olevassa poliisin henkilörekistereitä koskevassa laissa (HE 39) tiukat säännökset, joiden mukaan epäiltyjen rekisteriä saisivat käyttää vain tarkkailutehtäviin määrätty poliisin henkilöstöön kuuluvat, minkä lisäksi rekisterin käytötarkoitus ja tietojen luovuttaminen olisi tiukasti rajattu.

31 §. Teknisen tarkkailun edellytykset. Hallintovaliokunta katsoo, kuten lakivaliokuntakin lausunnossaan, että käsiteltävänä olevan poliisilakiehdotuksen ja pakkokeinolain muutosehdotuksen (HE 22) säännökset on teknisen tarkkailun osalta tarpeen yhtenäistää. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 31 §:n muuttamista.

Valiokunta ehdottaa teknisen kuuntelun kohdealueen laajentamista yhdenmukaisuuden vuoksi koskemaan myös hotellihuonetta tai muuta sellaista tilaa. Tekninen kuuntelu ehdote-

taan sallittavaksi silloin, kun todennäköisesti voidaan päätellä, että henkilö syyllistyy rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai huumausainerikokseen.

Lisäksi valiokunta ehdottaa selkeyden vuoksi 4 momenttiin sisältyvien säännösten siirtämistä uuteen 32 §:ään.

Edelleen pykälän 3 momenttia on täsmennettävä siten, että toimenpide on sallittu myös sen suorittajan turvallisuuden takaamiseksi.

32 (uusi) §. Teknisestä tarkkailusta päättäminen. Edellä 31 §:n kohdalla lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa poliisilakiehdotuksen ja pakkokeinolain muutosehdotuksen yhdenmukaisen esitystavan lisäämiseksi, että 31 §:n 4 momentista muodostetaan muutettuna uusi 32 §.

Yksilön oikeusturvan kannalta ei ole riittävää, että toimenpiteen suorittaja itse voi päättää tekniseen tarkkailuun ryhtymisestä. Hallintovaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että määräyksen tekniseen tarkkailuun ryhtymisestä antaa aina päällystöön kuuluva tai tutkinnan johtajaksi määrätty poliisimies ja että yli kolme vuorokautta kestävä kuuntelun osalta päätöksen tekee poliisiupseeri päällikkönä, poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkönä tai tällaisen yksikön apulaispäällikkönä toimiva poliisimies. Sanoituista seikoista ehdotetaan säädettäväksi uuden 32 §:n 1 momentissa.

Uuden 32 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 31 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle.

Pykälän lisääminen aiheuttaa sen, että jäljempänä seuraavat pykälät muuttuvat numeroltaan yhtä suuremmiksi ja että eräitä pykälien sisäisiä viittaussäännöksiä on tarkistettava. Hallituksen esityksen pykälänumerot on muuttuneilta osin esitysteknisistä syistä laitettu sulkuihin.

33 (32) §. Tarkkailusta ja teknisestä tarkkailusta ilmoittaminen. Valiokunta katsoo viitaten lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn, että poliisilaissa ja pakkokeinolaissa tarvitaan samanlainen valvontamekanismi. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että 33 (32) §:ään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua teknisestä kuuntelusta on kuuntelua suorittaneen poliisimiehen laadittava viipymättä pöytäkirja, josta säädetään tarkemmin asetuksella. Pöytäkirja on toimitettava sisäasiainministeriöön, joka antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen teknisen kuuntelun käytöstä.

35 (34) §. *Tietojen saanti viranomaiselta.* Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentin tiedonsaantioikeus kohdistuisi sekä viranomaisiin että muihin julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin.

Hallituksen esityksen 34, 35 ja 42 § kytkeytyvät poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevaan lakiin. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää poliisin tietojensaantia koskevia säännöksiä asianmukaisina ottaen huomioon mainitun poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten.

Poliisin tiedonsaantia koskevat säännökset on välttämätöntä hyväksyä ehdotetussa muodossa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan salasapitovelvollisuuteen vaikuttavia säännöksiä on noin 750. *Valiokunta edellyttää hallituksen ryhtyvän pikaisesti toimenpiteisiin julkisuus- ja salassapitosäännösten uudistamiseksi, jolloin määritellään kokonaistarkastelun perusteella kriteerit viranomaisten oikeudelle saada tietoja toisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta ottaen samalla huomioon yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset sekä keinot tiedon luovuttamiseen ja salassapitotoimenpiteiden karsimisen ratkaisemiseksi.*

Lupa-asioissa tietojen hankkimisen tarkoituksena on selvittää viran puolesta, täyttääkö lupahakija lupansaannin edellytykset. Jos lupahakijan edellytyksiä lupansaantiin on syytä epäillä, häntä voidaan ennen hakemuksen ratkaisemista kehottaa esittämään tarpeelliseksi katsottua lisäselvitystä.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että lupahallinnon keventämisellä tulee pyrkiä siihen, että poliisille jää vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta keskeisiä lupa-asioita.

36 (35) §. *Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä.* Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin täydentämistä uudella toisella virkkeellä niin, että poliisilla olisi vastaava oikeus kuin ensimmäisestä virkkeestä ilmenee saada postitoimintaa harjoittavalta yhteisöltä jakeluosoitetietoja. Lisäyksen osalta on syytä todeta, ettei poliisilaisilla lähtökohtaisesti säädetä muusta kuin poliisin tehtävien hoitamisessa tarvittavien tietojen saamisesta. Valiokunta katsoo, että poliisin tiedonsaanti rajautuu myös menetelmällisesti postin osoiterekisterin osalta yksittäistapauksiin. Poliisilla ei ole siten oikeutta säännöksen nojalla saada suorakäyttöyhteyttä postin osoiterekisteriin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa uuden 32 §:n johdosta 1 ja 3 momentin viittaussäännösten korjaamista.

4 luku. Poliisitutkintaa koskevat säännökset

39 (38) §. *Poliisitutkinnan turvaaminen.* Valiokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista muotoon "Saapumisvelvollisuus ja tutkinnan turvaaminen". Uusi otsikko vastaa paremmin pykälän koko sisältöä.

Perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta valiokunta ehdottaa 39 (38) §:n 3 momenttiin uutta virkettä seuraavasti: "Toimenpiteen edellytyksenä on lisäksi, että sillä voidaan perustellusti olettaa olevan tärkeä merkitys asian selvittämisessä."

Uuden 32 §:n johdosta valiokunta ehdottaa 1 momentin viittaussäännöksen korjaamista.

5 luku. Erinäiset säännökset

42 (41) §. *Poliisihenkilöstön täydentäminen.* Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan n:o 15, että poliisilakiehdotuksen käsittelemisen edellytyksenä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyä järjestyksessä on muun muassa 41 §:n poistaminen. Hallintovaliokunta on pyrkien otamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat huomioon pyytänyt uutta lausuntoa säätämisenjärjestyksen osalta täydennyspoliisia koskevasta pykälästä muutetussa muodossa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 15 a katsonut, että hallintovaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevässä muodossa poliisilakiehdotus voidaan täydennyspoliisia koskevan pykälän estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 15 a viitaten hallintovaliokunta ehdottaa 42 (41) §:ään uutta 2 momenttia, jonka mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopeva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään.

Ehdotetun uuden 2 momentin johdosta hallituksen esityksen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi.

Hallituksen esityksen 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi toinen virke, jonka mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja on kuitenkin voimassa, mitä poliisilain 27 §:n 3 momentissa säädetään.

Lisäksi hallituksen esityksen 3 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että sopimus-suhteen ehtoista säädettäisiin asetuksella.

Valiokunta katsoo, että on välttämätöntä ottaa täydennyspoliisia koskeva pykälä nimenomaan poliisilakiin. Poliisin henkilöstön täydentämistarpeen voidaan arvioida liittyvän rauhan aikana lähinnä yleistä vaaraa aiheuttaviin kotitai ulkomaisiin suuronnettomuuksiin silloin, kun poliisin omat henkilöresurssit eivät riitä.

43 (42) §. *Vaitiolovelvollisuus.* Pykälän 1 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä valtion virkamieslain (755/86) 23 §:ssä säädetään. Valiokunta ehdottaa vaitiolovelvollisuutta koskevan viittauksen muuttamista koskemaan uuden valtion virkamieslain (750/94) 17 §:ää. Vaitiolovelvollisuuden sisältö ei ole muuttunut uudessa virkamieslaissa.

Pykälän 3 momentin osalta valiokunta toteaa, että valtion turvallisuuden kannalta merkittäviin tehtäviin pyrkivän henkilön luotettavuudesta ja siinä yhteydessä poliisin rekisteritietojen luovuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi poliisin henkilörekisterilakiehdotuksen 23 §:ssä. Yksityisyyteen liittyvien oikeussuojajärjestelyjen osalta valiokunta viittaa poliisin henkilörekisterilakiehdotuksen 23 §:n 2 ja 4 momenttiin.

Poliisin palveluksesta eronneen henkilön voitaisiin ehkä katsoa ainakin teoriassa 5 momenttiin sisältyvän viittauksen laajuuden vuoksi voivan antaa myös niin sanottuja luotettavuuslausuntoja. On pidettävä selvänä, että 3 momentissa tarkoitettujen lausunnot antaa poliisi viranomaisena, johon palveluksesta eronnut henkilö ei enää kuulu. Palveluksesta eronneenkin tulee sen sijaan voida ilmaista 4 momentissa tarkoitettuja tietoja silloin, kun se on tarpeen vakavan rikoksen tai vahingon välttämiseksi. Valiokunta ehdottaa 5 momentin kirjoittamista selkeämmin siten, että 5 momentissa viitattaisiin 1—4 momentin sijasta 1, 2 ja 4 momenttiin.

Valiokunta katsoo edelleen, että pykälän 6 momenttia on pidettävä tulkinnanvaraisena. Tietojen luovuttamisen poliisin henkilörekistereistä teknisen käyttöyhteyden avulla tulee olla sallittua vain poliisin henkilörekistereistä annettavassa laissa mainituissa tapauksissa. Poliisin henkilörekistereistä annettavan lain säännöksiä on noudatettava myös käytettäessä rekistereitä luotettavuuslausuntojen laatimisessa riippumatta siitä, sisällytetäänkö lausuntoon rekisterissä olevaa tietoa sellaisenaan.

Poliisilain 43 (42) § koskisi vastaavasti poliisin henkilörekisteriin talletetun salassa pidettävän tiedon ilmaisemista yksittäistapauksessa, kun tietoa ei anneta luotettavuuslausunnon muodos-

sa. Pykälän 3 momentin puitteissa poliisilla olisi toisaalta oikeus ilmaista luotettavuuslausunnossa sellaisiakin salassa pidettäviä tietoja, joita ei ole talletettu rekisteriin.

Edellä lausutun perusteella valiokunta ehdottaa, että 42 §:n 6 momenttia täsmennettäisiin siten, että poliisin henkilörekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla muille kuin poliisille sekä henkilörekisterien käyttämisestä luotettavuuslausuntoja annettaessa säädetään poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa.

44 (43) §. *Vaitiolo-oikeus.* Pykälään on sisällytetty nimenomainen säännös poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeudesta olla ilmoittamatta tietolähteensä henkilöllisyyttä. Valiokunta pitää mahdollisuutta saada rikoksen selvittämistä edistäviä vihjetietoja tärkeänä. Pelko kostotoimenpiteistä saattaisi ainakin törkeissä rikoksissa, esimerkiksi törkeissä huumausainerikoksissa, estää vihjetietojen saannin. Todistajiin kohdistuvia vakavasti otettavia kostouhkauksia on saadun tiedon mukaan viime aikoina esiintynyt Suomesakin.

46 (45) §. *Poliisimiestä avustavan henkilön valtuudet.* Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että sivullisen oikeutta käyttää ehdotuksen tapaan voimakeinoja voidaan valiokunnan mielestä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, mikäli tämä mahdollisuus säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun. Näin rajattu sivullisen oikeus käyttää voimakeinoja tulee lisäksi selvästi kytkeä säännöksissä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa.

Valiokunta ehdottaa 46 (45) §:n muuttamista perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta näin kuuluvaksi: ”Henkilöllä, joka poliisimiehen pyynnöstä avustaa tätä virkatehtävän suorittamisessa, on tällöin oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia valtuuksia, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. Oikeudesta käyttää voimakeinoja on kuitenkin voimassa, mitä 27 §:n 3 momentissa säädetään.”

Perustuslakivaliokunnan lausunto tulee huomioon otetuksi viittauksella 27 §:n 3 momenttiin, jonka edellytysten tulee täytyä voimankäyttötilanteessa.

47 (46) §. *Korvausten suorittaminen.* Valiokunta ehdottaa 2 §:n muuttamista niin, että sivulliselle korvataan valtion varoista sellaiset välttä-

mättömät kustannukset, jotka ovat aiheutuneet poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä. Korvausta voidaan kuitenkin sovittaa tai se voidaan evätä, mikäli vahingon kärsinyt on omalla toiminnallaan tai laiminlyönnillään olennaisesti vaikuttanut vahingon syntymiseen.

51 (50) §. *Rangaistussäännös.* Uuden 32 §:n johdosta valiokunta ehdottaa pykälän 4 kohdan viittaussäännöksen muuttamista.

52 (51) §. *Poliisimääräykset.* Hallituksen esitystä voidaan arvostella paitsi delegoinnin laajuutta koskevien valtiosääntöoikeudellisten käsitysten perusteella myös muun muassa rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta käsin. Valiokunta ehdottaa valtuuden rajaamista siten, että poliisimääräyksellä voidaan rajoittaa liikkuamista tai oleskelua määrättyllä alueella taikka kieltää turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden tuonti sinne, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

53 (52) §. *Kansainvälinen yhteistoiminta.* Valiokunta toteaa, että kansainvälistä yhteistoimintaa koskevan 52 §:n 1 momentti on viittaussäännös asianomaisessa järjestyksessä annettuihin säädöksiin ja tehtyihin sopimuksiin. Momenttiin ei sisälly esimerkiksi valtuutta poiketa poliisilain tai muunkaan lain säännöksistä.

Saman pykälän 2 momentti koskee sisäasiainministeriön valtaa tehdä poliisin toimialaan kuuluvia yhteistoimintasopimuksia vieraiden valtioiden poliisitoiminnasta vastaavien viranomaisten kanssa. Tällainen viranomaisen sopimuksetekovalta on poikkeus hallitusmuodon 33 §:n säännöksistä. Valiokunta viittaa momentin osalta peruslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja ehdottaa 53 (52) §:n 2 momentin hyväksymistä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisessa muodossa.

54 (53) §. *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Uuden 32 §:n johdosta valiokunta ehdottaa 1 momentin viittaussäännöksen muuttamista.

Valiokunta ehdottaa, että 2 momentin määräystenantovaltuus koskisi myös automaattista tieliikennevalvontaa.

2.2. Laki rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

13 §. Valiokunta ehdottaa 13 §:n kirjoittamista täsmällisemmin seuraavasti: "Mitä poliisilain 27 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään poliisimiehen oikeudesta käyttää eräissä tapauksissa voimakeinoja, sovelletaan vastaavasti rajavartiomieheen. Henkilöön, joka avustaa rajavartiomiestä tämän

pyynnöstä tai suostumuksella virkatehtävän suorittamisessa, on voimassa, mitä poliisilain 46 §:ssä säädetään."

2.3. Laki tullilain muuttamisesta

17 (54) §. Eduskunta on hyväksynyt uuden tullilain (1466/94), jonka 17 §:ssä säädetään vanhan tullilain (573/78) 54 §:ää vastaavasta asiasta. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi uuden tullilain 17 §:n soveltamista yhteen uuden poliisilain kanssa.

Valiokunta ehdottaa uuden tullilain 17 §:n kirjoittamista seuraavasti: "Mitä poliisilain 27 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään poliisimiehen oikeudesta käyttää eräissä tapauksissa voimakeinoja, sovelletaan vastaavasti tullimieheen. Henkilöön, joka avustaa tullimestä tämän pyynnöstä tai suostumuksella virkatehtävän suorittamisessa, on voimassa, mitä poliisilain 46 §:ssä säädetään."

2.4. Laki yleisistä kokouksista annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta

9 §. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetulla muutoksella ei ole tarkoitettu muuta kuin saattaa kokouslaissa oleva nimike "päällystöön kuuluva" vastaamaan poliisilain nimikettä, koska rikoslain 16 luvun 6 § samalla kumottaisiin. Esityksen tarkoituksena ei ole laajentaa yleisen kokouksen hajottamisoikeutta nykyisestään.

3. Muut kannanotot

Valiokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, minkä vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina sekä puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät 2.—10., 12. ja 14.—16. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät 1., 11. ja 13. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Poliisilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Poliisin toiminnan yleiset periaatteet

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. *Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §

Erityiset poliisivaltuudet

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtuudet tämän lain mukaisten voimakeinojen käyttämiseen voidaan antaa kuitenkin vain nimitylle virkamiehelle. Lisäksi valtuudet esitutinnan suorittamiseen voi (poist.) antaa vain sisäasiainministeriö virkamiehelle valtuuksien antamispäätöksessä mainittavien, hänen omaan hallinnonalaansa liittyvien rikosten tutkintaa varten.

Poliisivaltuuksien antajan on valvottava, että valtuuksia käytetään asianmukaisesti. (uusi 3 mom.)

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Toimivaltuussäännökset

10 §

Henkilöllisyyden selvittäminen

Poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän

nimestä, henkilötunnuksesta *tai sen puuttuessa syntymäajasta* ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11 §

Kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kiinni otetun on annettava poistua heti, kun kiinniottamisen tarve on lakannut, kuitenkin viimeistään *24 tunnin* kuluttua kiinniottamisesta. Henkilö, jota ei ole päästetty vapaaksi kello 20 mennessä, saadaan kuitenkin pitää kiinniotettuna seuraavaan aamuun kello 8 saakka, jos siihen asunnon tai yösijan puuttumisen vuoksi tai muusta erityisestä syystä on aihetta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

12—17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

18 §

Paikan ja alueen eristäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Poliisimiehellä on oikeus kieltää tai rajoittaa esineiden siirtämistä *taikka määrätä esine siirrettäväksi yleisesti käytetyllä paikalla tai alueella*, jos se on tarpeen poliisitutinnan turvaamiseksi. *Vastaava oikeus poliisimiehellä on myös kotirauhan suojaamalla alueella, jos toimenpide on tarpeen henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka omaisuuden suojaamiseksi.*

19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

20 §

Rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen tai aiheuttaa

häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

21—26 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

27 §

Voimakeinojen käyttö

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella *tilapäisesti* avustaa poliisimiestä *tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa*, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten *välttämättömien voimakeinojen* käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa (poist.).

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Tiedonhankintaa koskevat säännökset

28—30 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

31 §

Teknisen tarkkailun edellytykset

Poliisimiehellä on oikeus kohdistaa kotirauhan piirin ulkopuolella olevaan henkilöön tai hänen käytössään olevaan kulkuneuvoon tai tavaraan teknistä tarkkailua, jos sen avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan rikoksen torjumiseksi tarvittavia tietoja. *Samalla edellytyksellä saadaan teknistä tarkkailua kohdistaa henkilöön myös hänen oleskellessaan hotelli- tai muussa sellaisessa huoneessa. Kuuntelu- ja katselulaitetta ei kuitenkaan saa sijoittaa huoneeseen tai kulkuneuvoon, jossa tarkkailtava henkilö oleskelee.*

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että henkilön käyttäytymisestä tai muutoin voidaan päätellä hänen todennäköisesti 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 päätellä hänen todennäköisesti syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän

kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai myötävaikuttavan tällaisen rikoksen tekemiseen.

Poliisimiehellä on oikeus välittömästi ennen poliisitoimenpidettä ja sen aikana kohdistaa teknistä tarkkailua myös kotirauhan piirissä olevaan henkilöön, jos tämä on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja *toimenpiteen suorittajan* taikka kiinniottettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.

(4 mom. poist.)

32 § (uusi)

Teknisestä tarkkailusta päättäminen

Määräyksen 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen antaa päällystään kuuluva tai tutkinnan johtajaksi määrätty poliisimies sekä yli kolme vuorokautta kestäväan tekniseen kuunteluun poliisipiirin päällikkönä, poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkönä tai tällaisen yksikön apulaispäällikkönä toimiva poliisimies.

Edellä 31 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava päällystään kuuluvalla poliisimiehelle.

33 (32) §

Tarkkailusta ja teknisestä tarkkailusta ilmoittaminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua teknisestä kuuntelusta on kuuntelua suorittaneen poliisimiehen laadittava viipymättä pöytäkirja, josta säädetään tarkemmin asetuksella. Pöytäkirja on toimitettava sisäasiainministeriöön, joka antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen teknisen kuuntelun käytöstä. (uusi 3 mom.)

34 §

(Kuten 33 § hallituksen esityksessä)

35 (34) §

Tietojen saanti viranomaiselta

Poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todistena ole laissa kielletty tai rajoitettu.

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

36 (35) §

Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä

Poliisilla on oikeus saada päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada 37 §:ssä tarkoitettussa poliisitutkinna tarvittavia tietoja, jos tärkeä julkinen tai yksityinen etu sitä vaatii.

Poliisilla on oikeus saada teletointaa harjoittavalta yhteisöltä yhteystiedot sellaisesta teleliittymästä, jota ei mainita julkisessa luettelossa, jos tietoja yksittäistapauksessa tarvitaan poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Poliisilla on vastaava oikeus saada postitoimintaa harjoittavalta yhteisöltä jakeluosoitetietoja.

Poliisilla on oikeus saada tietoja lupahallintoa varten yksityiseltä yhteisöltä ja henkilöltä siten kuin 35 §:n 2—4 momentissa säädetään.

4 luku

Poliisitutkintaa koskevat säännökset

37 ja 38 §

(Kuten 36 ja 37 § hallituksen esityksessä)

39 (38) §

Saapumisvelvollisuus ja tutkinnan turvaaminen

Jokainen, jolla saattaa olla 37 §:ssä tarkoitettussa poliisitutkinna tarvittavia tietoja, on velvollinen kutsusta saapumaan poliisitutkintaan sen poliisin paikallisyksikön alueella, jossa hän oleskelee, taikka jos poliisiyksikön toimipaikka on toisen yksikön alueella tai poliisitoimi hoidetaan yhteistoiminnassa toisen yksikön kanssa, myös tämän yksikön alueelle.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Poliisimiehellä on oikeus poliisitutkinnan suorittamiseksi päästä paikkaan tai alueelle, jossa tutkinnan kohteena oleva tapahtuma on sattunut, tarkastaa esineitä tai asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä tutkinnan suorittamiselle, ja tehdä tutkinnan suorittamiseksi tarvittavia kokeita sekä irrottaa ja ottaa tutkimuksia varten tarvittavia näytteitä. *Toimenpiteen edellytyksenä on li-*

säksi, että sillä voidaan perustellusti olettaa olevan tärkeä merkitys asian selvittämisessä.

5 luku

Erinäiset säännökset

40 ja 41 §

(Kuten 39 ja 40 § hallituksen esityksessä)

42 (41) §

Poliisihenkilöstön täydentäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään. (uusi 2 mom.)

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla on palveluksessa ollessaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet, jotka tämän lain mukaan kuuluvat poliisimiehelle. *Oikeudesta käyttää voimakeinoja on kuitenkin voimassa, mitä tämän lain 27 §:n 3 momentissa säädetään. (Hallituksen esityksen 2 mom.)*

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista säädetään asetuksella. (Hallituksen esityksen 3 mom.)

43 (42) §

Vaitiolovelvollisuus

Poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä valtion virkamieslain (750/94) 17 §:ssä säädetään. Sama vaitiolovelvollisuus on sillä, joka on työsuopimussuhteessa poliisiin, ja sillä, joka hänelle myönnettyjen poliisivaltuuksien nojalla tai muutoin suorittaa poliisitehtävää.

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mitä 1, 2 ja 4 momentissa säädetään, on voimassa myös palvelussuhteen poliisissa päätyttyä.

Poliisin henkilörekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla muille kuin poliisille sekä henkilörekisterien käyttämisestä luotettavuuslausuntoja annettaessa säädetään poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa.

44 ja 45 §
(Kuten 43 ja 44 § hallituksen esityksessä)

46 (45) §

Poliisimiestä avustavan henkilön valtuudet

Henkilöllä, joka poliisimiehen pyynnöstä avustaa tätä virkatehtävän suorittamisessa, on tällöin oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia valtuuksia, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. Oikeudesta käyttää voimakeinoja on kuitenkin voimassa, mitä 27 §:n 3 momentissa säädetään.

47 (46) §

Korvausten suorittaminen

Edellä 45 §:ssä tarkoitetun avustustyön aiheuttamista välittömistä kustannuksista suoritetaan korvaus valtion varoista. Avustustyöhön määrätty on oikeutettu saamaan valtion varoista työhön käytetyn ajan mukaan lasketun kohtuullisen palkkion.

Valtion varoista korvataan sellaiset välittömät kustannukset, (poist.) jotka ovat aiheutuneet sivulliselle henkilölle poliisin suorittamasta pakkoimenpiteestä. Korvausta voidaan sovitella tai se voidaan evätä, mikäli vahingon kärsinyt on omalla toiminnallaan tai laiminlyönnillään olennaisesti vaikuttanut vahingon syntymiseen.

Poliisin avustustyöhön 45 §:n mukaisesti osallistuneelle sattuneesta tapaturmasta suoritetaan korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturman korvaamisesta on säädetty, jollei vahingoittunut muutoin ole oikeutettu tapaturmavakuutuslain (608/48) tai sotilasvammalain (404/48) mukaiseen korvaukseen. Tässä momentissa tarkoitettua korvausta koskevan asian käsittelee ensimmäisenä asteena valtiokonttori.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

48—50 §
(Kuten 47—49 § hallituksen esityksessä)

51 (50) §

Rangaistussäännös

Joka tahallaan:
(1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

4) laiminlyö 45 §:ssä säädetyn avustamisvelvollisuutensa; tai

(5 kohta kuten hallituksen esityksessä)
on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, poliisilain rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

52 (51) §

Poliisimääräykset

Sisäasiainministeriö voi, antamalla poliisimääräyksen, rajoittaa liikkumista tai oleskelua määrättyllä alueella taikka kieltää turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden tuonnin sinne, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sisäasiainministeriö voi määrätä poliisimääräyksen rikkomisesta rangaistusuhkan päiväsakkoina, joihin tuomitaan yleisessä alioikeudessa, milloin muualla laissa ei niiden rikkomisesta ole toisin säädetty.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

53 (52) §

Kansainvälinen yhteistoiminta

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sisäasiainministeriö voi asioissa, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan tai muutoin vaadi eduskunnan suostumusta, tehdä poliisin toimialaan kuuluvia, tavanomaisia pidettäviä yhteistoimintasopimuksia naapurivalttioiden ja Itämeren ranta-
valtioiden poliisitoiminnasta vastaavien viranomaisten kanssa.

54 (53) §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Asetuksella säädetään 47 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemisesta ja maksamisesta, poliisin tunnuskuvasta, virkapuvusta, virkamerkistä ja aseistuksesta, poliisin ansiorististä sekä poliisimiehen velvollisuudesta ilmoittautua palvelukseen ja toimintavalmiuteen määrittämisestä. Asetuksella annetaan myös tarkemmat säännökset tämän lain soveltamisesta.

Sisäasiainministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä poliisivaltuuksien myöntämisestä, virkamerkistä, virkapuvusta, aseistuksesta, kiinni otettujen käsittelystä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisestä, poliisitutkinnasta, kul-

kuneuvon pysäyttämisestä, automaattisesta tie-
liikenteen valvonnasta, voimakeinojen käyttämi-
sestä, voimankäyttövälineistä, eläimen lopetta-
misesta, virka-avun antamisesta ja poliisitoimen-
piteiden kirjaamisesta.

6 luku

Voimaantulo

55 §

(Kuten 54 § hallituksen esityksessä)

11.

Laki

rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan rajavartiolaitoksesta 10 päivänä tammikuuta 1975 annetun lain (5/75) 15 § ja
muutetaan 13 § seuraavasti:

13 §

Mitä poliisilain (1) 27 §:n 1 ja 2 momentissa
säädetään poliisimiehen oikeudesta käyttää
eräissä tapauksissa voimakeinoja, sovelletaan
vastaavasti rajavartiomieheen (poist.). Henki-
löön, joka avustaa rajavartiomiestä tämän pyyn-

nöstä tai suostumuksella virkatehtävän suoritta-
misessa, on voimassa, mitä poliisilain 46 §:ssä sää-
detään.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

13.

Laki

tullilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 29 päivänä joulukuuta 1994 annetun tullilain (1466/94) 17 § seuraavasti:

17 (54) §

Mitä poliisilain (1) 27 §:n 1 ja 2 momentissa
säädetään poliisimiehen oikeudesta käyttää
eräissä tapauksissa voimakeinoja, sovelletaan
vastaavasti tullimieheen (poist.). Henkilöön,
joka avustaa tullimiestä tämän pyynnöstä tai suos-

tumuksella virkatehtävän suorittamisessa, on voi-
massa, mitä poliisilain 46 §:ssä säädetään.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 8 päivänä helmikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, vara-
puheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Laak-

konen, Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Pul-
liainen, Renlund, Saario, Ukkola, Vähänäkki ja
Ääri sekä varajäsenet Muttilainen ja Näsi.

Vastalause

Toistamme vastalauseenamme ne lausuma- ja säännösehdotukset, jotka on tehty lakivaliokunnan lausuntoon n:o 10 poliisilakiesityksestä liitettyssä ed. Polven ym. ensimmäisessä eräivässä mielipiteessä. Lisäksi viittaamme niihin näkemyksiin, jotka on esitetty lakivaliokunnan mietintöön n:o 24 liitettyssä ed. Tykkyläisen ym. toisessa vastalauseessa.

1. Yleisperustelut

1.1. Poliisilakiesityksen ja telekuuntelua ja valvontaa koskevan esityksen (HE 22) yhteensovittaminen

Lakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin nähdäksemme aivan oikein huomiota siihen, että poliisi saisi poliisilakiesityksen mukaan laajemat valtuudet harjoittaa kotirauhan piirin ulkopuolella tiedustelutoiminnassa teknistä kuuntelua kuin pakkokeinolakiesityksen tarkoittamissa tilanteissa, jotka koskevat valtuuksia jo tapahtuneiden rikosten esitutkinnassa. Esitämme tämän ristiriidan ratkaisemista kuitenkin toisella tavoin kuin lakivaliokunta on esittänyt mietinnössään hallituksen telekuuntelua ja -valvontaa koskevasta esityksestä (HE 22).

Hallituksen esityksessä pakkokeinolain 5 §:n säännökseksi ehdotetaan, että tekninen kuuntelu edellyttää esitutkintatilanteissa tuomioistuimen myöntämää lupaa. Lakivaliokunta muutti mietinnössään n:o 24 tältä osin hallituksen esitystä niin, että teknisestä kuuntelusta poliisi voisi päättää yksin. Eli harmonisointi lakivaliokunnan enemmistön kannan mukaan toteutettaisiin laajentamalla poliisivaltuuksia hallituksen esityksestä. Yhdymme tältä osin mietinnön toisessa vastalauseessa tehtyyn esitykseen, että pakkokeinolakiesityksen 5 §:ää ei muutettaisi hallituksen esittämästä eli ei laajennettaisi hallituksen esittämiä poliisin valtuuksia teknisen kuuntelun osalta rikostutkinnassa.

Lakivaliokunnan lausunnossa n:o 10 ja nyt käsitillä olevassa hallintovaliokunnan mietinnössään poliisilakiesitykseen on tehty sinänsä oikeansuuntaisia täsmennyksiä, mutta edelleenkin poliisin tiedustelutoiminnan ja teknisen kehityksen mukanaan tuomat mahdollisuudet ovat liian yksipuolisesti sanelleet hallintovaliokunnan mietinnön sisältöä. Kansalaisten, jotka ovat sivullisen asemassa suhteessa varsinaisiin tiedustelutoiminnan kohteisiin, yksityisyyden suoja ja perusoikeudet eivät

ole saaneet mielestämme riittävästi huomiota valiokuntakäsittelyn aikana, vaikka esityksen yksityiskohdat poliisilain osalta, toisin kuin pakkokeinolakiesityksen osalta (HE 22), ovatkin parantuneet hallituksen esitykseen nähden.

1.2. Vastalauseen pääkohdat

Esityksemme keskeisin ero valiokunnan mietintöön sisältyy siihen, että kaikki poliisin teknisen tarkkailun menetelmät (tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta) tulisi saattaa tuomioistuimen lupaa edellyttäväksi, kuitenkin niin, että poliisi voisi kiiretilanteissa käyttää teknisen tarkkailun valtuuksia kolmen (3) vuorokauden ajan omalla päätöksellään, jonka jälkeen lupaa olisi haettava tuomioistuimelta. Valiokunnan mietinnössään ne jäisivät poliisilaitoksen itsensä päätettäväksi. Ehdotettu sisäasiainministeriön vuosittainen kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle ei mielestämme korjaa tätä puutetta eikä rajoita kuuntelu- ym. valtuuksien käytön mahdollista laajentumista riittävästi.

Muut esityksemme koskevat poliisin toimivallan yleistä rajoitusta eli niin sanottua suhteellisuusperiaatetta, jonka olisimme halunneet kirjattavaksi lakiin pakkokeinolakiesityksen 7 luvun 1 a §:n sisältöä vastaavasti. Lisäksi esityksemme sisältyy eräitä muita, oikeusministeriön ja asiantuntijoiden lausuntoihin sisältyviä korjausesityksiä, jotka rajoittaisivat poliisin toimivaltaa jonkin verran enemmän kuin valiokunnan mietinnössään esitetään.

Esitämme jäljempänä lausumaa perustelujen lopussa, lausumaa n:o 1, jonka mukaan tulevan hallituksen tulisi laatia seurannan perusteella eduskunnalle selonteko nyt säädettävän pakkokeinolain 5 a luvun telekuuntelua ja -valvontaa sekä poliisilain teknisiä tarkkailumenetelmiä koskevien säännösten soveltamisesta sekä laatia lainsäädäntöehdotuksia, joilla turvataan pakkokeino- ja poliisilain säännöksiä täsmällisemmin kuuntelu- ja valvontajärjestelmässä menetelmien kohteeksi joutuvien oikeusturva. Tällä tarkoitamme sitä, että tuomioistuimessa — kun lupapäätöksiä tehdään — jonkin ulkopuolisen tahon tulisi valvoa kuuntelu- ym. toimenpiteen kohteeksi joutuvan henkilön oikeusturvaa ja koko menettelyn asianmukaisuutta.

Lisäksi esitämme lausumaa, jonka mukaan suhteellisuusperiaate tulee kirjata poliisin eettisiin toimintaohjeisiin.

2. Yksityiskohtaiset muutosehdotukset poliisilakiesitykseen

1 luku. Yleiset säännökset

2 §. Poliisin toiminnan yleiset periaatteet. Esitämme 2 §:n 2 momentin paikalle säännöstä, joka korostaa useisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvää määräystä syrjinnän kieltämisestä. Esitämämme 2 §:n 2 momentin mukaan poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden tai uskonnollisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella.

Uusi 3 §. Suhteellisuusperiaate. Valiokunnan mietinnön mukainen 2 §:n 2 momentti, jossa ilmaistaan suhteellisuusperiaate, on täsmällisempi kuin hallituksen esitys, mutta nähdäksemme poliisilain yleisten periaatteiden ja sen, kuinka pitkälle poliisi voi ulottaa erityisesti voimakeinojen käytön, tulee rakentua poliisilaissa ja pakkokeinolaissa samanlaisten edellytysten varaan. Pakkokeinolakiesityksen (HE 22) 7 luvun 1 a §:n esikuvan mukaisesti esitämme lakiin uutta 3 §:ää, jonka mukaan poliisilaissa tarkoitettuja poliisin toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos valtuuksien käyttöä voidaan pitää puolustettavana, kun otetaan huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille poliisin toimivaltuuksien käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaus ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Esitämme, kuten lakivaliokunnan lausuntoon n:o 10 jätetyssä ensimmäisessä eriävässä mielipiteessä, lausumaa suhteellisuusperiaatteen sisällyttämisestä poliisin eettisiin toimintaohjeisiin. Koska edellä mainittu säännösehdoituksemme 3 §:ksi ei tullut valiokunnan kannaksi, esitämme lausumaa n:o 2 perusteluihin:

Valiokunta edellyttää, että suhteellisuusperiaate on eettisenä toimintaohjeena sisällytettävä myös poliisille vahvistettaviin yleisiin toimintalinjoihin.

2 luku. Toimivaltasäännökset

11 (10) §. Henkilöllisyyden selvittäminen. Esitämme, että nykyisen poliisilain asiaa koskeva säännös sisällytetään pienin muutoksin ehdotuksen 10 §:n sijaan. Se eroaa valiokunnan lausun-

nosta siten, että osoitetiedot ja henkilötunnus eivät kuulu tiedonantovelvollisuuden piiriin.

Esittämämme poliisilain 11 (10) §:n mukaan jokainen on velvollinen antamaan poliisille henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja, kuten henkilön nimi, kansalaisuus ja syntymäaika, kun poliisimies niitä häneltä virkatehtävänsään tiedustele. Poliisimiehellä on tällöin oikeus tunnistamista varten ottaa kiinni henkilö, joka on tuntematon ja kieltäytyy antamasta sanottuja tietoja taikka antaa henkilöllisyydestään tiedon, joka voidaan olettaa valheelliseksi. Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun hänet on tunnistettu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

27 (26) §. Poliisimiehen käskyvalta. Esitämme säännöstä poistettavaksi, koska lakiehdotus suo muutenkin poliisille valtuudet antaa kansalaisten liikkumisvapautta, ruumillista koskemattomuutta, kotirauhaa ja omistusoikeutta koskevia käskyjä ja tarvittaessa voimakeinoin toteuttaa käskyt. Säännösesityksen perustelujen mukaan 26 §:n mukaisen käskyvallan olemassaolo edellyttää muuhun säännökseen perustuvaa toimivaltaa kysymyksessä olevan tehtävän suorittamiseksi. Jos säännöksen soveltaminen sidotaan tällaiseen edellytykseen, sitä voidaan pitää turhana. Lisäksi rangaistusuhan liittäminen näin epä määräisen velvollisuuden rikkomiseen on arveluttavaa. Viittaamme tältä osin oikeusministeriön ehdotuksesta antamaan lausuntoon sekä Ruotsin vastaavaan lainsäädäntöön.

3 luku. Tiedonhankintaa koskevat säännökset

30 §. Tarkkailun edellytykset. Toteamme, että lakivaliokunnan lausunnossa ja hallintovaliokunnan mietinnössä tehdyt huomautukset, jotka koskevat säännöksen soveltamiselle asetettavia rajoituksia soluttautumisen ja niin sanottujen provokaatioiden osalta, ovat aiheellisia. Tästä huolimatta säännöksen käyttöönottokynnys on edelleen liian alhainen ja toimenpiteistä voi päätää kuka tahansa poliisimies.

Ensinnäkin esitämme, että tarkkailusta päättämisen tulisi kuulua poliisipäällystään kuuluvalla poliisimiehelle (vrt. esitutinnan johtaja pakkokeinolaissa).

Toiseksi kynnys säännöksen soveltamisesta on mielestämme lausunnossa asetettu liian matalalle ja se luo säännökselle liian laajan soveltamisalan. Esitämme säännöksen käyttöalaksi ri-

koksia, joista säädetty maksimirangaistus on yli kaksi vuotta vankeutta.

Säännöksen 2 momentin mukaan tarkkailu voi kohdistua myös henkilöön, ”jonka on perusteltua syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen”, edellyttäen, että rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Kolmanneksi esitämme, että tarkkailua ei tulisi ulottaa 30 §:n 2 momentissa esitetyllä tavalla niin sanottuihin myötävaikuttajiin. Valiokunnan mietinnössä on omaksuttu myönteinen kanta momenttiin. Se ei kuitenkaan ota huomioon sitä, että näin laajasti omaksuttu ”myötävaikuttajien” määrittely sulkee sisäänsä myös ne tahot, jotka mahdollisessa esitutkintatilanteessa kuuluvat pakkokeinolakiesityksen mukaisesti (HE 22) kuuntelukieltojen piiriin. Sen lisäksi tarkkailun kohteena oleva myötävaikuttaja voisi olla perustelujen mukaan kuka tahansa sivullinenkin, joka tietämättään esimerkiksi hankkii, vuokraa tai valmistaa rikoksiin syyllistyvän käyttöön kuluneuvoja tai muita rikoksiin todennäköisesti syyllistyvän tarvitsemia välineitä, sillä perusteluissa tehtyä rajausta asiakassuhteen osalta on ilmeisen mahdoton erottaa myötävaikutussuhteesta.

Esitämämme säännöksen mukaan poliisi-päälystykseen kuuluvalla poliisimiehellä on oikeus rikollisen toiminnan estämiseksi tai keskeyttämiseksi määrätä tarkkailtavaksi muualla kuin asunnossa olevaa henkilöä, jos tämän käyttäytymisen perusteella tai muutoin on erityisen painavia syitä epäillä hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kaksi vuotta vankeutta.

Edellä olevien perustelujen mukaisesti esitämme säännöksen 2 momentin poistettavaksi.

31 §. Teknisen tarkkailun edellytykset. Laki-valiokunnan lausunnossa ja hallintovaliokunnan sen pohjalta muotoilemassa säännöksessä teknisen kuuntelun edellytykset on sinänsä esitetty täsmällisemmin kuin hallituksen esityksessä ja pitkälti yhdenmukaistettu pakkokeinolakiesitykseen nähden. Esitämme kuitenkin säännöstä tältä osin täsmennettäväksi siten, että säännöksen soveltamisen kytkentä huumausainerikosten torjumiseen (lausunnon ehdotus 31 §:n 2 momentiksi) muutetaan koskemaan vain törkeitä huumausainerikoksia, koska lausunnon muotoilu ulottaa salakuunteluvaltuuden myös tarpeettomasti koskemaan mahdollisia huumausaineiden käyttäjiä. Ehdotuksemme eli rajan asettaminen törkeisiin huumausainerikoksiin viittaa ensinnäkin rikoslain 50 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun tun-

nusmerkistöön. Sen lisäksi tekninen tarkkailu huumausainerikosten torjunnassa voi tulla kyseeseen myös, kun on kysymys rikoslain 50 luvun 4 §:ssä (huumausainerikoksen edistäminen) tarkoitetuista rikoksista, koska osallisuusopin mukaisesti niissä lopullisesti voi olla kysymys osallisuudesta törkeään huumausainerikokseen. Sen sijaan rikoslain 50 luvun 1 §:n 4 kohdassa tarkoitettu hallussapitorikos ei sellaisenaan koskaan oikeuttaisi tekniseen tarkkailuun.

Esitämämme säännös lain 31 §:ksi on kirjoitettu eräin pienin muutoksin vastaamaan pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n säännöstä. Tältä osin voimme viitata näitä säännöksiä koskeviin perusteluihin, kuitenkin ottaen huomioon sen seikan, että kysymys on tässä yhteydessä vasta rikosten torjunnasta.

32 §. Teknisestä tarkkailusta päättäminen. Tekninen kuuntelu, katselu ja seuranta ovat myöskin luonteeltaan sillä tavoin samoihin kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvia poliisivaltuuksia, että niihin saatava lupa tulisi olla poliisin ulkopuolisen tahon päätettävissä.

Katsomme, että tekniselle tarkkailulle kokonaisuudessaan tulisi asettaa tiukemmat lupaa koskevat vaatimukset silloin, kun on kysymys tarkkailukeinon käytöstä rikoksen torjumiseksi, jossa vaara syyttömien henkilöiden tarkkailuun on suurempi.

Esitämme, että lupa tekniseen tarkkailuun tulisi saattaa tuomioistuimen päätettäväksi viimeistään kolmen vuorokauden kuluessa tarkkailuun ryhtymisestä. Tässä suhteessa lakivaliokunnan lausunnossa ja hallintovaliokunnan mietinnössä esitetty 33 §:n mukainen tarkkailutoimenpiteiden kirjaaminen pöytäkirjoihin ja tietojen toimittaminen sisäasiainministeriölle sekä ministeriön kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle on myönteinen muutos hallituksen esitykseen nähden, mutta riittämätön keino silmällä pitäen tarkkailumenetelmien käytön rajoittamista.

Esitämme, että 31 ja 32 § kirjoitetaan toimenpiteiden edellytysten sekä teknisen kuuntelun lupamenettelyn osalta yhdenmukaisesti hallituksen pakkokeinolakiesityksen (HE 22) säännösten kanssa (HE:ssä 4—7 §).

Tämä merkitsee muun muassa:

— että myös poliisilaissa (kuten pakkokeinolaissa) tekninen kuuntelu edellyttäisi, että kuuntelulla saatavilla tiedoilla täytyy voida olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiselle;

— että poliisilaissa teknisen kuuntelun lisäksi tekninen katselu ja seuranta (tarkkailu kokonai-

suudessaan) edellyttäisi myös tuomioistuinlupaa;

— että kiiretilanteita varten valiokunnan lausunnon 32 §:n 1 momentissa mainitut poliisipäällystään kuuluvat voisivat päättää teknisestä tarkkailusta ja päätös olisi alistettava tuomios-tuimelle kolmen vuorokauden kuluessa tarkkai-lun aloittamisesta.

Esittämämme 31 §:n mukaan (teknisen tarkkailun edellytykset), kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai törkeään huumausainerikokseen, poliisiviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa tällaiseen henkilöön teknistä kuuntelua, jos siten saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiseksi.

Ehdotuksemme 2 momentin mukaan, kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tällaiseen henkilöön tai tiettyyn paikkaan, jossa hänen voidaan olettaa oleskelevan, saadaan kohdistaa teknistä katselua, jos katselulla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiseksi.

Ehdotuksemme 3 momentin mukaan, kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän 2 momentissa tarkoitettuun rikokseen, hänen käyttämänsä kulkuneuvon tai mahdollisen rikoksen kohteena olevaan tavarieraan saadaan rikoksen torjumiseksi kohdistaa teknistä seurantaa.

Ehdotuksemme 4 momentin mukaan teknistä kuuntelua ja teknistä katselua saa kohdistaa epäiltyyn vain hänen ollessaan yleisellä paikalla, paikalla olevassa kulkuneuvossa taikka hotellitai muussa sellaisessa huoneessa. Kuuntelu- tai katselulaitetta ei saa sijoittaa siihen huoneeseen, missä epäilty oleskelee, tai hänen käyttämänsä kulkuneuvon.

Uusi 33 §. Lupa-asian käsittely tuomioistuimessa ja luvan ehdot. Esitämme lupamenetelyyn sovellettavaksi pakkokeinolain 5 a luvun 6 ja 7 §:n säännöksiä soveltuvain osin.

36 (35 §). *Tietojen saanti viranomaisilta.* Valiokunta ei ole tehnyt muutoksia hallituksen esitykseen tältä osin. Mielestämme mietinnön perusteluissa olisi tullut todeta seuraavaa:

Valiokunnan mietinnön mukaisen säännöksen 1 momentissa ehdotetaan, että poliisilla olisi oikeus saada muilta viranomaisilta haluamiaan tietoja kansalaisista näiden viranomaisten salassapitovelvollisuuden estämättä (1 mom). Perus-

tuslakivaliokunnassa kuullun asiantuntijalau-sunnon mukaan tietojen tai asiakirjojen säätäminen asetuksessa tai laissa salaisiksi ei enää tekisi niitä salaisiksi suhteessa poliisiin, vaan tällaisen vaikutuksen saavuttamiseksi olisi erikseen laissa säädettävä joko salassapidon ulottamisesta myös poliisiin tai todisteena käyttämisen kiellosta. Esitämme säännöstä muutettavaksi niin, että asiakirjojen julkisuutta koskevat yleiset säännökset koskivat myös poliisin oikeutta saada tietoja muilta viranomaisilta. Mikäli rajattujen tehtävien osalta poliisi tarvitsee ehdottomasti laajemman tiedonsaantioikeuden, siitä tulee valmistella täsmällisemmät esitykset.

Esittämämme 1 momentin mukaan poliisilla on virkatehtävän suorittamiseksi oikeus saada viranomaiselta muita kuin salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja maksutta.

Hallituksen esityksessä 2 momentiksi ehdotetaan, että ajo-oikeuden, ampuma-aseluvan tai muun sellaisen luvan voimassaolon harkitsemiseksi poliisilla on oikeus saada perustellusta pyynnöstä luvanhaltijan terveydentilaan, päih-teiden käyttöön ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jos on syytä epäillä, että luvanhaltija ei enää täytä luvansaannin edellytyksiä.

Toteamme tästä asiantuntijalausuntoon nojaten, että 2 momentti koskee sinänsä salassa pidettäviä terveystietoja, mutta ehdotetun sääntelyn tekee oikeutetuksi se, että tietojen hankinta olisi sidottu tiettyyn tarkoitukseen (lupaharkinta) ja tietojen muu käyttö olisi kielletty (esitys 4 momentiksi). Säännöstä tulisi kuitenkin täsmen-tää siten, että sanat ”muun sellaisen luvan” pois-tetaan tai korvataan viittauksella hallituksen esi-tyksen perusteluissa (s. 68) mainittuun vartijaksi hyväksymiseen. Ulkomaalaislain mukaan poliisi päättää oleskelu- ja työluvan myöntämisestä (19 § 3 mom., 26 § 3 mom.) sekä oleskeluluvan peruuttamisesta (jolloin myös lupa raukeaa, 21 § 2 mom. ja 27 § 4 mom.). Säännöksellä ei pyrittä-ne murtamaan maassa oleskelevien ulkomaalais-ten terveystietojen salassapitoa suhteessa poliisiin.

Esittämämme 2 momentin mukaan ajo-oikeu-den, ampuma-aseluvan tai vartijaksi hyväksy-mistä koskevan luvan voimassaolon harkitsemi-seksi poliisilla on oikeus saada perustellusta pyynnöstä luvanhaltijan terveydentilaan, päih-teiden käyttöön ja väkivaltaiseen käyttäytymi-seen liittyviä tietoja salassapitovelvollisuuden es-tämättä, jos on syytä epäillä, että luvanhaltija ei enää täytä luvansaannin edellytyksiä.

Säännöksen 3 ja 4 momentti kirjoitettaisiin, kuten ne ovat valiokunnan mietinnössä.

5 luku. Erinäiset säännökset

43 (42) §. *Poliisihenkilöstön täydentäminen.* Hallituksen esityksessä ehdotetaan (myös korjatussa muodossa) uutta järjestelyä, jonka mukaan poliisia voitaisiin täydentää täydennyspoliisihenkilöstöllä. Esityksen mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla olisi poliisimiehen toimivaltuudet ja velvollisuudet. Pelkän asetuksen varaan jätettäisiin muun muassa se, keistä täydennyspoliisi koostuu sekä onko täydennyspoliisin tehtävien vastaanottaminen velvollisuus vai perustuuko se vapaaehtoisuuteen. Sääntelyn jättämistä näin laajasti asetuksen varaan ei voida pitää perusteltuna.

Täydennyspoliisijärjestelmän mahdollinen jatkokehittäminen olisi tarkoituksenmukaista erottaa poliisilain säätämisestä, joten esitämme säännöksen poistamista valiokunnan mietinnöstä.

44 §. *Vaitiolo-oikeus.* Valiokunnan lausunnossa säännösehdotusta puolletaan. Mielestämme tämän sijasta mietinnössä olisi tullut lausua seuraavaa:

”Säännöksen eräänä tarkoituksena on suojata poliisin käyttämiä niin sanottuja vasikoita. Säännöksen tarpeellisuus voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §:n mukaan tuomioistuin ei saa sallia sellaisten todisteiden esittämistä, jotka koskevat asiaan vaikuttamattomia seikkoja. Syytekysymyksen kannalta on merkityksetöntä, miten poliisi on alun perin saanut tiedon tai vihjeen rikoksesta ja sen tekijästä. Mainitun oikeudenkäymiskaaren säännöksen nojalla tuomioistuin ei voi sallia näytön esittämistä siitä, kuka on vasikoitunut.

Lisäksi säännös heikentää perusteettomasti perättömän ilmiannon kohteeksi joutuneen oikeusturvaa, koska se vaikeuttaisi esimerkiksi aiheuttomasti syytetyn mahdollisuuksia selvittää ilmiannon tekijän henkilöllisyys.”

Tämän johdosta säännöksen muotoa olisi tullut lieventää. Koska tässä yhteydessä asiasta ei voida kirjoittaa parempaa muotoilua, esitämme valiokunnan mietinnön 44 §:n poistamista.

50 (51) §. *Rangaistussäännös.* Voimassa olevan poliisilain mukaan niskoittelusta poliisia vastaan voidaan tuomita yksinomaan sakkoon (paitsi avustusvelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi).

Ehdotuksen mukaan rangaistus poliisilain rikkomisesta olisi sakko tai vankeutta enintään kolme kuukautta. Hallituksen esityksessä ja valiokunnan mietinnössä ei ole esitetty vakuuttavia perusteluja rangaistusasteikon korottamiselle.

Näin ollen oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti säännöksen rangaistusasteikkona tulisi säilyttää yksinomaan sakkorangaistus.

Edellä olevan perusteella ehdotamme kunnioittaen,

että valiokunnan mietinnön yleisperusteluihin tekniseen tarkkailuun liityen olisi hyväksyttävä seuraava lausuma:

”Pohjoismaiset kokemukset muun muassa telekuunteluvaltuuksien antamisesta poliisiviranomaisille kertovat, että viranomaiset turvautuvat kuunteluvaltuuksiin yhä useammin ja menetelmien käyttämisellä on taipumus laajeta entistä useampien rikosten tutkintaan, mikä yhtäältä antaa viranomaisille mahdollisuuden kerätä tarpeettomia tietoja ihmisten täysin laillisestakin kanssakäymisestä ja toisaalta synnyttää vaikeasti ratkaistavan poliisin toiminnan yhteiskunnallista kontrollia ja avoimuutta koskevan ongelman. *Valiokunta edellyttää*, että hallitus laatii seurannan perusteella eduskunnalle selonteon nyt säädettävän pakkokeinolain 5 a luvun telekuuntelua ja -valvontaa sekä poliisilain teknisiä tarkkailumenetelmiä koskevien säännösten soveltamisesta sekä valmistelee lakiesityksen, jolla turvataan pakkokeino- ja poliisilain säännöksiä täsmällisemmin kuuntelu- ja valvontajärjestelmässä menetelmien kohteeksi joutuvien oikeusturva.”

Lisäksi, kun ehdotustamme 1. lakiehdotuksen uudeksi 3 §:ksi ei hyväksytty, ehdotamme,

että valiokunnan mietinnön 1. lakiehdotuksen 2 §:n perusteluihin otettaisiin seuraava lausuma:

”*Valiokunta edellyttää*, että suhteellisuusperiaate on eettisenä toimintaohjeena sisällytettävä myös poliisille vahvistettaviin yleisiin toimintalinjoihin.”

Ehdotamme, että valiokunnan mietintöön sisältyvät 2.—16. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Poliisilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

Poliisin toiminnan yleiset periaatteet

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden tai uskonnollisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

3 § (uusi)

Suhteellisuusperiaate

Tässä laissa tarkoitettuja poliisin toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos valtuuksien käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille poliisin toimivaltuuksien käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaus ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

4—10 §

(Kuten 3—9 § valiokunnan mietinnössä)

2 luku

Toimivaltuussäännökset

11 (10) §

Henkilöllisyyden selvittäminen

Jokainen on velvollinen antamaan poliisille henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja, kuten henkilön nimi, kansalaisuus ja syntymäaika, kun poliisimies niitä häneltä virkatehtävässään tie-

dustelee. Poliisimiehellä on tällöin oikeus tunnistamista varten ottaa kiinni henkilö, joka on tuntematon ja kieltäytyy antamasta sanottuja tietoja taikka antaa henkilöllisyydestään tiedon, joka voidaan olettaa valheelliseksi. Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun hänet on tunnistettu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

(2 mom. poist.)

12—26 §

(Kuten 11—25 § valiokunnan mietinnössä)

27 (26) §

(Poist.)

27 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 luku

Tiedonhankintaa koskevat säännökset

28 ja 29 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

30 §

Tarkkailun edellytykset

Poliisipäällystään kuuluvalla poliisimiehellä on oikeus rikollisen toiminnan estämiseksi tai keskeyttämiseksi määrätä tarkkailtavaksi muualla kuin asunnossa olevaa henkilöä, jos tämän käyttäytymisen perusteella tai muutoin on erityisen painavia syitä epäillä hänen syylistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kaksi vuotta vankeutta.

(2 mom. poist.)

31 §

Teknisen tarkkailun edellytykset

Kun on syytä epäillä jonkun syylistyvän rikokseen,

1) josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai

2) törkeään huumausainerikokseen, poliisiviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa tällaiseen henkilöön teknistä kuuntelua, jos siten saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiseksi.

Kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tällaiseen henkilöön tai tiettyyn paikkaan, jossa hänen voidaan olettaa oleskelevan, saadaan kohdistaa teknistä katselua, jos katselulla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiseksi.

Kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän 2 momentissa tarkoitettuun rikokseen, hänen käyttämänsä kulkuneuvoon tai mahdollisen rikoksen kohteena olevaan tavaraerään saadaan rikoksen torjumiseksi kohdistaa teknistä seuranta.

Teknistä kuuntelua ja teknistä katselua saa kohdistaa epäiltyyn vain hänen ollessaan yleisellä paikalla, paikalla olevassa kulkuneuvossa taikka hotelli- tai muussa sellaisessa huoneessa. Kuuntelu- tai katselulaitetta ei saa sijoittaa siihen huoneeseen, missä epäilty oleskelee, tai hänen käyttämänsä kulkuneuvoon.

32 §

Teknisestä tarkkailusta päättäminen

Luvan myöntämisestä tekniseen tarkkailuun päättää pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kirjallisesta vaatimuksesta pakkokeinolain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitettu tai muu tuomioistuimien, jossa asian käsittely käy sopivasti päinsä.

Kiireellisissä tilanteissa teknisestä tarkkailusta päättää poliisipiirin päällikkö taikka poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkö tai apulaispäällikkö taikka tullihallituksen valvonta- ja tarkastusyksikön tai tutkintatoimiston päällikkö taikka tullipiirin päällikkö ja mainittu päätös on kolmen vuorokauden kuluessa alistettava 1 momentissa mainitun tuomioistuimen ratkaistavaksi.

33 § (uusi)

Lupa-asian käsittely tuomioistuimessa ja luvan ehdot

Lupa-asian käsittelyyn tuomioistuimessa ja luvan ehtoihin sovelletaan pakkokeinolain 5 a luvun 6 ja 7 §:n säännöksiä.

34 ja 35 §

(Kuten 33 ja 34 § valiokunnan mietinnössä)

36 (35) §

Tietojen saanti viranomaiselta

Poliisilla on virkatehtävän suorittamiseksi oikeus saada viranomaiselta muita kuin salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja maksutta.

Ajo-oikeuden, ampuma-aseluvan tai vartijaksi hyväksymistä koskevan luvan voimassaolon harkitsemiseksi poliisilla on oikeus saada perustellusta pyynnöstä luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jos on syytä epäillä, että luvan haltija ei enää täytä luvan saannin edellytyksiä.

(3 ja 4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

37 §

(Kuten 36 § valiokunnan mietinnössä)

4 luku

Poliisitutkintaa koskevat säännökset

38—40 §

(Kuten 37—39 § valiokunnan mietinnössä)

5 luku

Erinäiset säännökset

41 ja 42 §

(Kuten 40 ja 41 § valiokunnan mietinnössä)

43 (42) §

(Poist.)

43 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

44 §

(Poist.)

44—49 §

(Kuten 45—50 § valiokunnan mietinnössä)

50 (51) §

Rangaistussäännös

Joka tahallaan:

(1—5 kohta kuten valiokunnan mietinnössä) on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa

säädetty ankarampaa rangaistusta, *poliisilain rikkomisesta* sakkoon (*poist.*).

6 luku
Voimaantulo

51—53 §
(Kuten 52—54 § valiokunnan mietinnössä)

54 §
(Kuten 55 § valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 8 päivänä helmikuuta 1995

Erkki Pulliainen
Tuulikki Ukkola

Raila Aho
Kyllikki Muttilainen

Matti Vähänäkki
Lauri Metsämäki

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä

14 päivänä lokakuuta 1994

Lausunto n:o 15

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 10 päivänä toukokuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 57 poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina poliisi-johtaja Reijo Naulapää sisäasiainministeriöstä, rikosylitarkastaja Reijo Salminen keskusrikospoliisista, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist oikeusministeriöstä, asianajaja Aarno Arvela Suomen Asianajajaliiton edustajana, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori Ora Meres-Wuori, apulaisprofessori Matti Pellonpää, vt. professori Teuvo Pohjolainen, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi poliisilaki. Siinä olisivat keskeiset säännökset poliisin tehtävistä, poliisin toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista ja toiminnan tavoitteista ja toimivaltuuksista sekä kansalaisten velvollisuuksista poliisia kohtaan.

Esityksessä ovat lisäksi ehdotukset eräiden muiden lakien muutoksiksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua niiden vahvistamisesta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että voimassa oleva poliisilaki on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja että myös ehdotetun uuden lain säännökset poliisin toimivallasta puuttua kansalaisten perusoikeuksiin ovat tärkeän yleisen edun vaatimia. Uusissa säännöksissä määritettäisiin nykyistä täsmälli-

semmin, missä tarkoituksessa mihinkin perusoikeuksiin saadaan puuttua ja miten tällöin on meneteltävä. Useimmissa tapauksissa säännösten mukaisten toimenpiteiden tarkoituksena on turvata muiden kansalaisten perusoikeuksia. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Esityksessä on kuitenkin pidetty lain soveltamisen kannalta tarkoituksenmukaisena, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausuntonsa.

Valiokunnan kannanotot*Yleistä poliisilakiehdotuksesta*

Poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa. Poliisin toimivaltuuksien kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ovat ennen kaikkea henkilökohtaisen vapauden ja ruumiillisen koskemattomuuden suoja (HM 6 §), liikkumisvapaus (HM 7 §) ja kotirauhan suoja (HM 11 §).

Yleisellä tasolla on huomattava, että poliisilailla tavoiteltavat päämäärät, joita heijastavat ehdotuksen 1 §:n 1 momentissa luetellut poliisin tehtävät, ilmentävät sellaista yleistä etua, jonka on lähtökohtaisesti katsottu jossakin laajuudessa oikeuttavan perusoikeusrajoituksiin, kunhan rajoituksista säädetään riittävän täsmällisesti ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen. Käsiteltävänä olevasta poliisilakiehdotuksesta voidaan todeta, että perusoikeuksien rajoittamista merkitsevistä poliisin toimivaltuuksista säädetäisiin nyt monessa kohdin olennaisesti täsmällisemmin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä.

Valiokunnan käsityksen mukaan toimivaltuuksista ja niiden käyttöedellytyksistä on yleen-

sä ehdotettu säädettäväksi tavalla, joka ei anna aihetta huomautuksiin perusoikeussäännösten perusteella. Vastaava yleisarvio on esitettävissä Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.

Kotirauha

Hallitusmuodon 11 §:n mukaan kotirauha on loukkaamaton ja kotietsinnän edellytyksistä ja toimittamisesta säädetään lailla. Valiokunnan vakiintuneena pidettävän käytännön mukaan kotirauhan suojasta voidaan poiketa muutenkin kuin kotietsinnän muodossa, mutta poikkeamisesta on säädettävä lailla ja pääsääntöisesti poikkeaminen tulee kysymykseen vain tärkeän yleisen edun vaatiessa (PeVL 8/1994 vp).

Tämän perusoikeuden kannalta merkittäviä kohtia ovat poliisilakiehdotuksen 14, 16, 18 ja 38 §. Myös tarkkailua ja teknistä tarkkailua koskevat 30 ja 31 § ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä, koska hallitusmuodon turvaama kotirauha on ainakin osaksi laaja-alaisempi käsitemuoto lakiehdotuksessa on tarkoitettu (vrt. PeVL 8/1994 vp).

Näistä säännöksistä 14 ja 16 § eivät ole valiokunnan käsityksen mukaan ongelmallisia perusoikeusturvan näkökulmasta. Samoin on luonnehdittava 18 §:n perusteluista ilmenevää näkemystä, että 2 momentin toimenpiteet olisivat sallittuja myös kotirauhan suojaamalla alueella. Asiasta on kuitenkin välttämätöntä säätää nimenomaisesti itse laissa. Lain 38 §:n 3 momentin mukaiset edellytykset päästä kotirauhan perustuslain turvan piiriin kuuluvaan paikkaan on muotoiltu hyvin väljästi. Valiokunta pitää tältä osin välttämättömänä lain täsmenmistä. Kotirauhan piiriin pääsemiseksi täytyy olla käsillä konkreettisempi peruste kuin se, että esineillä tai asiakirjoilla "voi olla merkitystä tutkinnan suorittamiselle". Valiokunta viittaa käytäntönsä, jonka mukaan varsinaisiin asuintiloihin pääsemiselle ns. tarkastusvaltuuksia myönnettäessä on asetettu tavallista tiukemmat edellytykset.

Lakiehdotuksen 30 ja 31 §:n mukaiset toimenpiteet ovat kotirauhaan puuttumismuotoina yleensä ankarampia kuin asianomaisen läsnä ollessa tai muutoin hänen tietensä tapahtuva kotirauhan piiriin meneminen (PeVL 8/1994 vp). Ehdotettujen toimenpidevaltuuksien taustalla on sinänsä tärkeä ja hyväksyttävänä pidettävä merkittävä yhteiskunnallinen intressi. Niitä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmään soveltuvin, mikäli puuttumisen perusteista säädetään

tarpeeksi täsmällisesti ja yleiset oikeusturvajärjestelyt ovat riittävät.

Näistä lähtökohdista käsin ehdotusten yleisiä rakenteellisia puutteita ovat toimenpidevaltuuksien edellytysten ja päätöksentekomenettelyn eroavuudet verrattuina niihin oikeusturvan kannalta puolustettavampiin ratkaisuihin, jotka on omaksuttu hallituksen esityksessä n:o 22 te-lekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi. Poliisilakiehdotuksen yleislinjan mukaan poliisi saisi tiedustelutoiminnassa laajemmat valtuudet harjoittaa teknistä kuuntelua ja teknistä katselua kuin pakkokeinolain mukaan rikosten esitutkinnassa.

Valiokunnan käsityksen mukaan on perusoikeussuojan kannalta ja myös ihmisoikeussopimuksen takia perusteltua yhteensovittaa poliisilain säännöksiä mainitussa esityksessä oleviin säännöksiin. Tärkeänä yksityiskohtana on lisäksi aihetta ottaa esille 31 §:n 3 momentti. Siinä sallittaisiin kohdistaa teknistä tarkkailua myös kotirauhan piirissä olevaan henkilöön jo sillä edellytyksellä, että tämä on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi. Valiokunnan mielestä tätä edellytystä on syytä täsmentää.

Voimakeinojen käyttäminen

Poliisilakiehdotukseen sisältyy säännöksiä, joiden nojalla muut kuin virkamiesasemassa olevat henkilöt tulisivat käyttämään poliisivaltuuksia. Tämä merkitsisi mahdollisuutta käyttää voimakeinoja.

Valiokunta on lausunnossaan n:o 1/1994 vp katsonut, että hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:stä johdettu periaate virkamiehille kuuluvasta julkisen vallan käytöstä ei ole muodostunut ehdottomaksi esteeksi uskoa julkisen vallan käyttönä pidettävää toimivaltaa rajoitetusti myös muille kuin virkamiehille, mikäli rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa toiminnan. Voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muille kuin virkamiehille oli sen sijaan valiokunnan mielestä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä vaativa seikka.

Poliisilakiehdotuksen 8 §:n 1 momentti muodostaisi yleisluonteisen perusteen sille, että muilla kuin virkamiehillä voisi olla jatkuvaluonteinen ja itsenäistä harkintaa sisältävä oikeus käyttää poliisille kuuluvia voimakeinoja. Tällaisena säännös vaatii edellä mainitun kannanoton mukaisesti perustuslainsäätämisyjärjestystä. Lakiehdotus voidaan kuitenkin tältä osin käsitellä ta-

vallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos momenttia täydennetään siten, että erityiset poliisivaltuudet eivät voi sisältää oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei kyseinen henkilö ole valtion virkamies. Valiokunta pitää lisäksi asianmukaisena, että lakiin lisätään nimenomaiset maininnat sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen vastuusta valvoa erityisten poliisivaltuuksien käyttämistä.

Poliisilakiehdotuksen 27 §:n 3 momentti ja 45 § koskevat poliisia avustavan henkilön valtuuksia. Näitäkin ehdotuksia voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavina valiokunnan edellä mainitun lausunnon valossa. Tapaukset kuitenkin eroavat 8 §:n tarkoittamista erityisistä poliisivaltuuksista sikäli, että nyt kysymys on poliisin tietyn konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten tilapäisluonteesta tarpeesta saada sivulliselta apua tehtävää suoritettaessa.

Sivullisen oikeutta käyttää ehdotuksen tapaan voimakeinoja voidaan valiokunnan mielestä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, mikäli tämä mahdollisuus säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun. Näin rajattu sivullisen oikeus käyttää pakkokeinoja tulee lisäksi selvästi kytkeä säännöksissä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa. Jos nämä näkökohdat otetaan huomioon poliisilain 27 §:n 3 momentissa ja 45 §:ssä, lakiehdotus voidaan näiden säännösten estämättä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Täydennyspoliisi

Poliisilakiehdotuksen 41 § koskee poliisin henkilöstöä täydentävää ns. täydennyspoliisia. Täydennyspoliisiin kuuluvalla olisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi samanlaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet kuin poliisilla. Kysymys olisi siten vastaavanlaisesta jatkuvaluonteisesta ja itsenäistä harkintaa sisältävästä oikeudesta voimakeinojen käyttöön kuin 8 §:n 1 momentissa. Täydennyspoliisiin kuuluvia olisi vakinaiseen poliisihenkilöstöön verrattuna pidettävä sillä tavoin tilapäistehtävissä olevina, että tällainen voimakeinojen käyttöön oikeuttava sääntely on edellä esitetyin perustein toteutettava vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotetun järjestelyn säätämisyjärjestysarvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös siihen,

millaisen perusteen nojalla henkilöt tulisivat osaksi täydennyspoliisihenkilöstöä. Lakiehdotus perusteluineen jättää asian avoimeksi; laissa valtuutettaisiin säätämään asetuksella muun muassa palvelukseen kutumisesta. On esimerkiksi epäselvää, onko tarkoitettu vapaaehtoista täydennyspoliisiin hakeutumista, joka otettaisiin huomioon asevelvollisuuslainsäädännön mukaisen palveluksen vähenemisenä, vai jotain asevelvollisuuteen perustuvaa ja siten ei-vapaaehtoista täydennyspoliisiin tulemistä, millaista mahdollisuutta hallitusmuodon 75 § ei selvästikään kata. Koska ehdotuksen sisältämän valtuutuksen voidaan tulkita ulottuvan jälkimmäiseenkin vaihtoehtoon, se on toteutettavissa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tulisi vakavasti harkita täydennyspoliisijärjestelmän irrottamista nyt säädettävästä poliisilaista ja asian valmistelun jatkamista valmiuslainsäädännön yhteydessä.

Poliisimääräykset

Lakiehdotuksen 51 §:n mukaan sisäasiainministeriö voi antaa poliisimääräyksiä, joiden rikkomisesta saattaa olla seuraamuksena sakkorangaistus.

Ehdotusta voidaan arvostella paitsi delegoinnin laajuutta koskevien valtiosääntöoikeudellisten käsitysten perusteella myös muun muassa rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta käsin, sillä lain sisältämä valtuutus on yleinen. Toisaalta ehdotuksen tueksi voidaan vedota pitkäaikaiseen lainsäädäntökäytäntöön. — Valiokunnan käsityksen mukaan valtuutuksen tarpeellisuutta olisi vielä harkittava. Joka tapauksessa olisi asianmukaista rajata valtuus laissa ulottumaan ainoastaan sellaisiin, tietävästi liikkumisrajoituksia tietyntyyppisillä vaara-alueilla koskeviin määräyksiin, joita nykyisiin poliisimääräyksiin sisältyy.

Kansainvälinen yhteistoiminta

Kansainvälistä yhteistoimintaa koskevan 52 §:n 1 momentti on viittaussäännös asianomaisessa järjestyksessä annettuihin säädöksiin ja tehtyihin sopimuksiin. Momenttiin ei sisälly esimerkiksi valtuutta poiketa poliisilain tai muunkaan lain säännöksistä. Näin ymmärrettyä säännös on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Saman pykälän 2 momentti koskee sisäasiain-

ministeriön valtaa tehdä poliisin toimialaan kuuluvia yhteistoimintasopimuksia vieraiden valtioiden poliisitoiminnasta vastaavien viranomaisien kanssa. Tällainen viranomaisen sopimuksentekevalta on poikkeus hallitusmuodon 33 §:n säännöksistä. Laissa säädettävään valtuuteen tehdä viranomaisopimuksia on meillä suhtauduttu pidättyvämmiin kuin siihen, että hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti tehdyssä sopimuksessa itsessään annetaan valtuus tehdä sopimuksen rajoissa pitäytyviä viranomaisopimuksia esimerkiksi teknisten tarkistusten ja täydennysten toteuttamisesta tai yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämisestä (esim. PeVL 7/1992 vp).

Kysymys viranomaisen valtuuttamisesta lailla tekemään sopimuksia on ollut esillä valiokunnan lausunnoissa n:o 15/1982 vp ja 2/1983 vp. Valiokunnan näiden kannanottojen mukaan valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, valtuutuksessa on ilmaistava ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa sopimuksia tehdään, ja valtuutuksen on oltava koska tahansa presidentin peruutettavissa.

Ehdotus täyttää osittain nämä vaatimukset. Valtuutuksen saajana olisi sisäasiainministeriö. Ministeriön sopimuksentekevaltaa rajoittaisi se, että sopimus ei voi muuttaa lakia, että sopimuksen tulee kuulua poliisin toimialaan ja koskea yhteistoimintaa ja että sopimuksen osapuolena ei voi olla kansainvälinen järjestö eikä vieraan valtion puolesta hallitus.

Näistä valtuutuksen sisältöä ja mahdollisia sopijapuolia koskevat rajoitukset ovat varsin yleisluonteisia ja jäävät valiokunnan mielestä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta liian täsmäntymättömiksi, minkä vuoksi niitä tulisi tarkentaa. Valtuutuksen sisältöä voidaan sopivasti konkretisoida ensiksikin irrottamalla ministeriön sopimuksentekevallasta asiat, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai jotka muutoin vaativat eduskunnan suostumusta. Lisäksi sopimusvallan tulisi rajoittua sellaisiin yhteistoimintasopimuksiin, joita voidaan pitää poliisitoiminnan yleisten tavoitteiden kannalta tavanomaisina. Sopijapuolten osalta lakiehdotusta voidaan tarkentaa mainitsemalla säännöksessä kysymyksen tulevana tahoina esimerkiksi naapurivaltioiden ja Itämeren rantavaltioiden asianomaiset viranomaiset.

Valtuutuksen peruutettavuudesta ei ole lakiehdotuksessa eri mainintaa. Tämän johdosta on valiokunnan mielestä oleellista huomata, ettei sisäasiainministeriölle nyt ehdotettu rajoitettu

sopimuksentekokompetenssi sulje pois tasavallan presidentin hallitusmuodon 33 §:ään perustuvaa toimivaltaa. Tästä taas seuraa, että presidentin mahdollisesti käynnistäessä sopimusneuvottelut alalla, jolla ministeriökin voisi toimia, ministeriön toimivalta syrjäytyy. Valiokunnan käsityksen mukaan näin ymmärrettynä ehdotus ei ole tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Edellä esitetty huomioon ottaen valiokunta katsoo, että 52 §:n 2 momentti voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä esimerkiksi näin muutettuna: "Sisäasiainministeriö voi asioissa, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan tai muutoin vaadi eduskunnan suostumusta, tehdä poliisin toimialaan kuuluvia, tavanomaisina pidettäviä yhteistoimintasopimuksia naapurivaltioiden ja Itämeren rantavaltioiden poliisitoiminnasta vastaavien viranomaisien kanssa."

Muita seikkoja

Poliisilain 2 §:ssä ei ilmaista selkeästi suhteellisuusperiaatetta, mikä on epäkohta. Nyt periaate näkyisi riidattomasti pelkästään voimakeinojen käyttöä koskevasta 27 §:stä.

Ehdotuksen 10 §:n mukainen velvollisuus henkilötietojen antamiseen on kovin laaja. Velvollisuuden pitäisi täsmentyä koskemaan lähinnä tuntematonta henkilöä, jonka voidaan epäillä olevan etsintäkuulutettu tai jota muutoin on tarpeen kuulustella tai kuulla poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tai johon voidaan kohdistaa poliisilaissa tarkoitettuja toimia. Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan syntymäajan ilmoittaminen on riittävää, mutta lakitekstissä edellytetään henkilötunnuksen ilmoittamista.

Poliisin käskyvalta jää ulottuvuuksiltaan epäselväksi 26 §:ssä. Onko tällainen väljä yleissäännös ylipäänsä tarpeen, koska laki muutoinkin antaa poliisille valtuudet erilaisten käskyjen antamiseen ja tarvittaessa toteuttaa käskyt voimakeinoin?

Lain 30 §:n perustelujen mukaan tarkkailu olisi mahdollista myös vahinkojen rajoittamiseksi, mikä käsitys ei saa tukea säännöstekstistä.

Lain 34 §:n 1 momentin mukaan salassapito-velvollisuus murtuisi minkä tahansa poliisin virkatehtävän suorittamisen vuoksi. Ehdotus poikkeaa nykyisin vakiintuneesta salassapitosääntelyn systematiikasta. Voimassa olevat salassapitosäännökset rakentuvat sille, että erikseen säädetään, millä edellytyksillä tietty viranomais on oikeutettu saamaan salassa pidettäväksi säädet-

tyjä tietoja. — Myös 35 §:n 3 momentin viittausta on syytä tarkentaa.

42 §:n 3 momentin johdosta poliisin vaitiolovelvollisuus ei muodostuisi kovinkaan merkittäväksi esteeksi ilmaista tietoja ulkopuolisille. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöstä käytäntöön sovellettaessa voidaan joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattun yksityisyyden suojan kannalta huomionarvoisiin tilanteisiin muun muassa siksi, ettei lakiin sisälly erityisiä oikeussuojatakeita. Sääntelyä on syytä täsmentää.

Valiokunta huomauttaa, että lakiehdotuksessa käytetään kauttaaltaan sukupuolten erottelua merkitsevää poliisimies-käsitettä. Valiokunnan käsityksen mukaan laki olisi hyvinkin kirjoitettavissa ilman tätä käsitettä. Hallintovaliokunnan tulisi kiinnittää asiaan tarvittavaa huomiota.

15. lakiehdotus

Esitykseen sisältyvä ehdotus kokouslain 9 §:n muuttamisesta merkitsee sitä, että kokouksen hajottamisoikeus laajenee myös tilanteisiin, joissa poliisin yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi

antamia määräyksiä ei noudateta. Kun kokouslakia joudutaan soveltamaan myös mielenosoituksiin, voidaan hajottamisoikeuden laajentamista pitää jonkin verran arveluttavana. Myös laajennuksen todellinen tarve voidaan asettaa tässä yhteydessä kyseenalaiseksi etenkin, kun eduskunnassa käsiteltävänä olevan perusoikeus uudistuksen (HE 309/1993 vp) toteuttaminen tukee vanhan, vuodelta 1907 olevan kokouslain uudistamista.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2.—16. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 8 §:n 1 momentista, 27 §:n 3 momentista, 45 §:stä ja 52 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja jos 41 § poistetaan.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukka-

nen, Mölsä, Nikula, Vistbacka, Vuoristo (osittain), Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle, Lamminen ja Pura.

Eriävä mielipide

1. Yleistä

Nähdäkseni laki merkitsee kokonaisuutena poliisin toimivaltuuksien täsmentymistä. Toisaalta lakiesityksestä annetuissa oikeusministeriön ja eräiden muiden asiantuntijoiden lausunnoissa esitystä on arvosteltu ja siihen on tehty useita muutosehdotuksia. Näihin asiantuntijarvioihin nojautuen katson, että lakiesitys on valmisteltu eräiltä osin heikosti.

2. Yksityiskohtaiset huomautukset

Valiokunnan lausunnossa on otettu huomioon lukuisat asiantuntijoiden tekemät huomautukset ja täsmennykset. Valitettavasti eräitä asiantuntijahuomautuksia valiokunnan enemmistö ei nähnyt aiheelliseksi ottaa lausuntoonsa. Esitän seuraavassa lyhyesti ne esitykset, joihin mielestäni lausunnossa myös olisi tullut kiinnittää huomiota.

Tärkein huomiota vaille jäänyt ehdotukseni oli 1. lakiehdotuksen 2 §:n korjaaminen poliisin toimivaltaa rajoittavalla suhteellisuuseriaatteen muotoilulla. Ehdotin lausuntoon seuraavaa kappaletta:

"Lakiehdotuksen 2 §:ää tulisi täydentää säännöksellä, jonka mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa poliisilain nojalla puuttua, ellei tämä ole sekä välttämätöntä laissa säädetyn hyväksyttävän tarkoituksensa saavuttamiseksi että toteutettavissa tavalla, joka ei ole epäsuhteessa oikeuteen puuttumisen asteen kanssa."

Ehdotin myös lakiehdotuksen 31 §:stä poistettavaksi sen 3 momentin, koska säännös laajentaa teknistä tarkkailua — mukaan lukien teknistä kuuntelua — koskevan toimivallan telekuunteluesityksestä (HE 22/1994 vp/PeVL 8/1994 vp) kotirauhan piiriin ulkopuolisella alueella siten,

että poliisi saisi päättää tästä ilman tuomioistimen lupaa. Valiokunta tosin täsmensi teknisen tarkkailun edellytyksiä.

Ehdotin alun perin 1. lakiehdotuksesta poistettavaksi 42 §:n 3 momentin, jossa poliisille säädetään oikeus antaa lausuntoja henkilön luotettavuudesta ja sopivuudesta. Koska valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota lausuntomennettelyn oikeussuojatakeisiin ja vaati niiden täsmentämistä, luovuin alkuperäisestä ehdotuksestani.

Asiantuntijalausuntoon viitaten ehdotin esityksen 1 §:n 2 momentin täsmentämistä. Näin säännös olisi kuulunut "Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen lailla tai asetuksella säädetty tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua."

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 1994

Ensio Laine

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä

20 päivänä tammikuuta 1995

Lausunto n:o 15 a

Hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on kirjeellään 16 päivältä joulukuuta 1994 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esitykseen n:o 57 poliisilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältyvän poliisilakiehdotuksen 41 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina poliisiylitarkastaja Jorma Toivanen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntösihteeri Tuula Majuri oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lausuntopyyntö

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa n:o 15/1994 vp, että poliisilakiehdotuksen käsittelemisen edellytyksenä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä oli muun muassa 41 §:n poistaminen. Hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa sääätämisyjärjestyksen osalta siitä, että 41 §:ää muutetaan sisäasiainministeriön ehdottamien tavoin hallituksen esitykseen verrattuna seuraavasti:

41 §

Poliisihenkilöstön täydentäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään. (Uusi)

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla on palveluksessa ollessaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet, jotka tämän lain mu-

kaan kuuluvat poliisimiehelle. *Oikeudesta käyttää voimakeinoja on kuitenkin voimassa, mitä tämän lain 45 §:ssä on säädetty.* (2 mom. hallituksen esityksessä)

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta *sekä sopimussuhteen ehdoista* säädetään asetuksella. (3 mom. hallituksen esityksessä)

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossa n:o 15 poliisilakiehdotuksen 41 §:ää perustuslainvastaisena, koska täydennyspoliisiin kuuluvilla olisi ollut samanlainen oikeus voimakeinojen käyttöön kuin poliisilla ja koska lain perusteella olisi jäänyt epäselväksi, hakeudutaanko täydennyspoliisiin vapaaehtoisesti vai liittykö tähän eivapaaehtoisia piirteitä.

Uudelleen muotoillussa 41 §:ssä täydennyspoliisiin kuuluvan henkilön oikeus käyttää voimakeinoja on sidottu lakiehdotuksen 45 §:ään. Se koskee poliisia avustavan henkilön valtuuksia ja sisäasiainministeriö on ehdottanut sitä muutettavaksi perustuslakivaliokunnan tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen johdosta. Voimakeinojen käytön osalta 45 § saisi sisältönsä 27 §:n 3 momentista, jota myös on ehdotettu muutettavaksi perustuslakivaliokunnan huomautuksen vuoksi.

Täydennyspoliisihenkilöstön voimakeinojen käyttöoikeuden rajaaminen tähän tapaan poistaa esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa olevan perustuslainvastaisuuden. Tältä kannalta arvioituna lakiehdotus voidaan siten käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Lain 41 §:ssä olisi kuitenkin jo selkeyssyistä asianmukaisempaa viitata suoraan lakiehdotuksen 27 §:n 3 momenttiin, jossa nimenomaan säädettäisiin poliisia avustavan henkilön oikeudesta käyttää voimakeinoja.

Pykälän uudesta 2 momentista näkyisi, että täydennyspoliisiksi hakeudutaan vapaaehtoisesti. Siksi ei myöskään hallitusmuodon 75 §:stä aiheudu estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunta huomauttaa, että momentissa on tekstin etenemistä häiritsevä, täysin tarpeeton ja-konjunktio.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallintovaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevässä muodossa poliisilakiehdotus voidaan 41 §:n estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, J. Leppä-

nen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

Eriävä mielipide

Poliisihenkilöstöä voitaisiin edelleenkin täydentää poliisin toimivaltuuksin, milloin se "valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi on tarpeen". Laissa olevan yleisluonteisen säännöksen mukaan täydennyspoliisitehtävät jäisivät varsin laajasti asetuksen varaan.

Valtioneuvosto saisi valtuudet täydentää poliisia ilman, että säännöksiin juuri lainkaan rajataan sitä, millaisin henkilömäärin täydennyspoliiseja voidaan määrätä sekä minkälaisin edellytyksin ja minkälaisissa tehtävissä heitä voidaan käyttää. Valtuuden käyttämistä ei ole mitenkään sidottu valmiustilalain tai puolustustilalain tarkoittamiin poikkeuksellisiin oloihin. Valtuuk- sen käyttöedellytykset ovat näin ollen niin laa-

jat, ettei niitä voida antaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, varsinkin kun täydennyspoliisihenkilöstön sopimussuhteen ehdot, palvelukseen kutsuminen ja tehtävät jäisivät olennaisilta osiltaan asetuksella säädettäviksi.

Edellä esitetyn perusteella kunnioittavasti esitämme, että perustuslakivaliokunnan olisi lausunnossaan tullut todeta,

että poliisilakiehdotus on hallintovaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevän 41 §:n johdosta käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1995

Paavo Nikula
Raimo Vuoristo

Marjut Kaarilahti
Matti Vähänäkki

Johannes Koskinen
Esko Helle

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Liite 3

Helsingissä

31 päivänä tammikuuta 1995

Lausunto n:o 10

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on 10 päivänä toukokuuta 1994 lähettäessään hallituksen esityksen n:o 57 poliisilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi hallintovaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava lausunto hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina poliisijohtaja Reijo Naulapää, poliisijohtaja Seppo Nevala ja poliisiylitarkastaja Jorma Toivanen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Klaus Helminen oikeuskanslerinvirastosta, eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, suojelupoliisin päällikkö, poliisineuvos Eero Kekomäki, rikosylitarkastaja Markku Salminen ja rikostarkastaja Jyrki Rostiala keskusrikospoliisista, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, käräjätuomari Olavi Parikka Tampereen käräjäoikeudesta, lääninpoliisineuvos Jukka Riikonen Uudenmaan lääninhallituksesta, apulaisjohtaja Pertti Suortti telehallintokeskuksesta, puheenjohtaja, rikosylikonstaapeli Kyösti Kerälä Poliisijärjestöjen Liitosta, asianajaja Harri Niinimäki Suomen Asianajajaliitosta, asianajaja Heikki Salo Ihmisoikeusjuristit ry:stä sekä professori Eero Backman, professori Raimo Lahti ja apulaisprofessori Matti Pellonpää.

Valiokunnalla on asiaa käsitellessään ollut käytettävissä perustuslakivaliokunnan hallintovaliokunnalle asiasta antamat lausunnot (PeVL 15 ja PeVL 15a).

Valiokunnassa on samanaikaisesti, osittain yhdessä tämän esityksen kanssa ollut käsiteltävänä hallituksen esitys n:o 22 telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi. Näiden esitysten havainnollistamiseksi valiokunta on kuullut sisäasiainministeriön ja Poliisijärjestöjen Liiton edustajien ajankohtaiskatsauksen maamme huumausainerikostilanteesta sekä selostukset parhaillaan syyteharkinnassa olevien suurimpien huumausainerikosten poliisitutinnan kulusta ja tutkimusmenetelmistä.

Käsiteltyään asian lakivaliokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi poliisilaki, jolla korvattaisiin vuonna 1966 annettu poliisilaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ehdotetussa poliisilaissa on keskeiset säännökset poliisin tehtävistä, toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, poliisin toiminnan tavoitteista ja toimivaltuuksista sekä kansalaisten velvollisuuksista poliisia kohtaan.

Ehdotuksessa on nykyistä täsmällisemmät säännökset poliisin valtuuksien käyttämisestä. Ehdotukseen on sisällytetty uudet säännökset vaarallisen teon tai tapahtuman estämisestä, vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotosta sekä valvonnasta, tarkkailusta ja tiedonhankinnasta. Ehdotuksessa on myös säännökset muusta poliisin suorittamasta tutkinnasta kuin rikoksen esitutkinnasta sekä tämän poliisitutkinnaksi sanotun tutinnan edellytysten turvaamisesta. Ehdotukseen sisältyy uusi säännös poliisihenkilöstön täydentämisestä poikkeusoloissa ja siihen rinnastettavissa tilanteissa.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotukset viiden toista muun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua niiden vahvistamisesta.

Valiokunnan kannanotot*Yleisperustelut*

Lakivaliokunta on asiaa käsitellessään keskittynyt erityisesti niihin rikostutkintaa ja tiedustelutoimintaa koskeviin poliisilain säännöksiin,

jotka liittyvät pakkokeinoihin, sekä kansalaisten oikeussuojakysymyksiin.

Näiltä osin hallituksen esityksen tavoitteet on lakivaliokunnan mielestä oikein asetettu. Sen sijaan varsinaisen lakitekstin muotoilu ei kaikin osin ole riittävän täsmällistä eikä pykälien perusteluissa ole kiinnitetty huomiota säännösten käyttöön liittyviin periaatteisiin.

Näiltä osin valiokunta, samalla kun se puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä, esittää seuraavat huomautukset ja muutosehdotukset.

Hallituksen esitysten n:o 57 ja n:o 22 yhtenäistäminen

Erityisen huolen aihe lakivaliokunnassa on ollut se, ettei tämän hallituksen esityksen ja valiokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevan telekuuntelua ja -valvontaa koskevan pakkokeinolain muutosehdotuksen (HE 22) säännöksiä ole keskenään harmonisoitu. Ongelmat liittyvät ennen kaikkea teknistä tarkkailua koskeviin säännöksiin.

Puheena olevien hallituksen esitysten mukaan poliisi saisi laajemmat valtuudet harjoittaa teknistä kuuntelua tiedustelutoiminnassa kuin rikosten esitutkinnassa. Rikosten törkeydelle asetetaan poliisilaissa lievemmat edellytykset kuin pakkokeinoissa. Tiedustelutoiminnassa teknisestä kuuntelusta päättäisi päällystään kuuluva poliisimies, mutta pakkokeinoissa se olisi mahdollista vain tuomioistuimen luvalla. Muiltakin osin teknistä tarkkailua koskevilla säännöksillä on eroavuuksia.

Vaikka täyteen yhtenäisyyteen poliisilakiehdotuksen ja pakkokeinolakiehdotuksen kesken ei liene mahdollista päästä tiedustelutoiminnan ja esitutkinnan erilaisuuden takia, säännösehdoiksi sisältyvät suuret erot eivät ole perusteltavissa. On huomattava, että kummankin lain säännöksiä soveltaa sama poliisiviranomainen. Lakivaliokunta toteaa, ettei hallitus antaessaan nämä esitykset eduskunnalle ole riittävästi koordinoitunut niiden sisältöä.

Hallituksen esityksissä on pidetty mahdollisena säännellä teknisestä kuuntelusta ja teknisestä katselusta kahdella eri tavalla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt poliisilakiehdotuksen säännöksiä yhteensovittamista pakkokeinolakiehdotuksen kanssa. Lakivaliokunta on yrittänyt löytää tähän perusteltavissa olevan, toimivan ja kansalaisten oikeusturvan kannalta tyydyttävän ratkaisun.

Lakivaliokunta esittää poliisilakiehdotuksen ja pakkokeinolain muutosehdotuksen teknistä tarkkailua koskevien säännösten yhdenmukaistamista seuraavasti:

— Teknisessä kuuntelussa rangaistusasteikon määrittely yhtenäistetään siten, että tekninen kuuntelu on mahdollista silloin, kun henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään 4 vuotta vankeutta, tai huumausainerikoksesta. Tällöin säännös sallii kuuntelun jonkin verran laajemmin kuin pakkokeinolakiehdotus, mutta suppeammin kuin poliisilakiehdotus.

— Toimenpiteistä päättävä viranomainen on aina päällystään kuuluva tai tutkinnan johtajaksi määrätty poliisimies. Jos tekninen kuuntelu tiedustelutoiminnassa kestää yli kolme vuorokautta, päätös on alistettava poliisipiirin päällikönä, poliisin valtakunnallisen yksikön päällikönä tai tällaisen yksikön apulaispäällikönä toimivan poliisimiehen hyväksyttäväksi. Esitutkinnassa päätös on alistettava vuorokauden kuluessa.

— Teknisen katselun ja teknisen seurannan osalta päätöksentekotasoa nostetaan siten, että toimenpiteistä päättävä viranomainen on aina päällystään kuuluva tai tutkinnan johtajaksi määrätty poliisimies.

— Säännösten kirjoitustapa yhtenäistetään myös siten, että määritelmäsäännökset ja edellytysten ryhmittely pykälittäin vastaavat toisiaan.

— Teknisen kuuntelun käyttämistä koskeva valvonta järjestetään molemmissa lakiehdotuksissa yhdenmukaisella tavalla siten, että kaikista toimenpiteistä laaditaan pöytäkirja, joka toimitetaan sisäasiainministeriöön. Sen jälkeen sisäasiainministeriö kokoaa tiedot ja toimittaa kertomuksen niistä eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain.

Lakivaliokunta on arvioidessaan eri vaihtoehtoja näiden kahden lakiehdotuksen yhtenäistämiseksi päättynyt ehdotukseensa seuraavin perustein. Poliisilakiehdotuksessa oleva menettely ei ole riittävä oikeusturvatakeiden kannalta, koska pakkokeinon käyttämisestä päättäisi sen alkuvaiheessa toimenpiteen suorittaja itse. Toisaalta tuomioistuimen lupamenettely on erityisesti rikostorjuntaan huonosti sopiva. Yksilön oikeusturva on mahdollista taata myös ilman tuomioistuinmenettelyä tiukentamalla teknisen kuuntelun edellytyksiä, siirtämällä päätöksenteon tutkinnanjohtajalle ja alistamalla päätös ylemmälle poliisiviranomaiselle sekä paranta-

malla pakkokeinojen käytön jälkikäteistä valvontaa valiokunnan ehdottamalla tavalla.

Pykäläkohtaiset huomautukset poliisilakiehdotuksen johdosta

2 §. Poliisin toiminnan yleiset periaatteet

Lakiehdotuksen 2—5 §:ään on koottu poliisin toiminnan yleiset periaatteet, jotka koskevat kaikkea poliisivaltuuksien käyttöä ja kaikkien poliisitehtävien hoitoa. Yleisistä periaatteista on 2 §:ään sisällytetty säännökset, jotka ilmentävät lähinnä objektiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteita.

Näistä periaatteista keskeisimpänä on pidettävä suhteellisuusperiaatetta, jolla tarkoitetaan sitä, että käytettyjen keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevissä suhteissa tavoiteltuun päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen merkitys on siinä, että eräissä tilanteissa se asettaa poliisin toiminnalle ahtaammat rajat kuin tarpeellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteesta seuraa myös, että poliisi saattaa joutua luopumaan jonkin toimenpiteen loppuun suorittamisesta, jos siitä johtuvat haitat eivät ole järkevissä ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Nykyisin suhteellisuusperiaate on ilmaistu poliisilain 12 §:n 1 ja 3 momentissa.

Lakivaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, ettei lakiehdotuksen 2 § selkeästi ilmaise suhteellisuusperiaatetta, vaan periaate näkyy kiistattomasti pelkästään voimakeinojen käyttöä koskevasta 27 §:stä. Epäkohdan korjaamiseksi lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että suhteellisuusperiaatetta korostetaan ehdotettua selkeämmin kirjoittamalla pykälän 2 momentti esimerkiksi seuraavasti:

"Poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonais-arvosteluun vaikuttaviin seikkoihin."

Suhteellisuusperiaatteen rinnalla valiokunta kiinnittää huomiota tasa-arvoisen kohtelun vaatimukseen eli syrjintäkieltoon, jonka mukaan poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden taikka uskonnol-

lisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella. Valiokunnan mielestä tämä periaate on eettisenä toimintaohjeena sisällytettävä poliisille vahvistettaviin yleisiin toimintaohjeisiin.

10 §. Henkilöllisyyden selvittäminen

Pykälän 1 momentin mukaan poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tarpeelliset henkilötiedot. — Säännös vastaa voimassa olevan poliisilain 13 §:n 2 momenttia, mutta on sitä jonkin verran yksityiskohtaisempi.

Säännöstä on eräiden valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa pidetty kovin laajana. Näissä on katsottu, että pykälän mukaisen velvollisuuden pitäisi täsmentyä koskemaan lähinnä tuntematonta henkilöä, jonka voidaan epäillä olevan etsintäkuulutettu tai jota muutoin on tarpeen kuulustella tai kuulla poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tai johon voidaan kohdistaa poliisilaissa tarkoitettuja toimia.

Valiokunta puoltaa säännöstä pienin tarkennuksin. Poliisitoimet ovat usein sen kaltaisia, että niiden kohteeksi joutuneen yksilöimiseksi on välttämätöntä käyttää nimen lisäksi henkilön täsmällisesti yksilöivää tunnistetta. Henkilötunnuksen perusteella poliisi voi käyttää lakiin perustuvia henkilörekistereitään. Toisaalta jo poliisin tehtävien määrittelystä ja poliisitoimintaa säätelevistä yleisistä periaatteista seuraa, ettei poliisi saa eikä voi tarpeettomasti vaatia henkilötietoja keneltä tahansa. Pykälän perustelujen mukaan näitä näkökohtia on pyritty korostamaan myös säännökseen ehdotetulla uudella sanamuodolla.

Lakivaliokunta pitää uutta sanamuotoa muuten asianmukaisena, mutta katsoo, että säännöksessä on syytä "tehtävän" sijasta edelleen puhua "virkatehtävästä". Lisäksi säännökseen olisi poliisille ilmoitettavana tietona lisättävä ulkomaalaista tarkoittavana vaihtoehtona syntymäaika, koska kaikilla ulkomaalaisilla ei ole henkilötunnusta.

Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että pykälän 1 momentti kirjoitetaan muotoon:

"Poliisimiehellä on yksittäisen virkatehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymä-

ajasta, kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa."

26 §. Poliisin käskyvalta

Pykälän mukaan poliisimiehellä on tässä tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kielloja.

Eräissä asiantuntijalausunnoissa säännöksen tarpeellisuus on asetettu kyseenalaiseksi, koska lakiehdotus suo muutenkin poliisille valtuudet antaa kansalaisten liikkumisvapautta, vapautta, ruumiillista koskemattomuutta, kotirauhaa ja omistusoikeutta koskevia käskyjä sekä tarvittaessa voimakeinoin toteuttaa käskyt.

Pykälän perustelujen mukaan voimassa olevassa laissa on vastaavanlainen säännös, mutta ehdotettu pykälä korostaa vielä selkeämmin, että käskyvallan olemassaolo edellyttää muuhun säännökseen perustuvaa toimivaltaa kysymyksessä olevan tehtävän suorittamiseksi. Edellytyksenä on myös, että annettavat käskyt ja kiellot ovat tarpeellisia tehtävän suorittamisen kannalta.

Lakivaliokunta toteaa, ettei pykälä lisää poliisin toimivaltaa vaan ainoastaan velvoittaa kansalaiset tottelemaan silloin, kun poliisi muun valtuuttavan säännöksen nojalla antaa käskyjä ja kielloja. Näin ollen valiokunta puoltaa pykälän hyväksymistä sellaisenaan.

28 §. Määritelmät

Pykälässä on määritelty käsitteet tekninen valvonta, tarkkailu ja tekninen tarkkailu alakäsitteineen tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta.

Pykälää on arvosteltu sen vuoksi, että määritelmät eivät ole sopusoinnussa telekuuntelua ja -valvontaa koskevan pakkokeinolain muutosehdotuksen (HE 22) määritelmien kanssa.

Lakivaliokunta on todennut, että pakkokeinolain muutosehdotuksesta puuttuu teknisen tarkkailun määritelmä. Valiokunta ehdottaa mietinnössään (LaVM 24) pakkokeinoja koskevan lakiehdotuksen täydentämistä tältä osin. Sen jälkeen määritelmäsäännökset ovat yhteensopivettavissa ja käsitteet on lakiehdotuksissa määritelty, tosin jonkin verran eri sanontoja käyttäen, asiallisesti samansisältöiseksi toiminnaksi. Määritelmien järjestys poikkeaa lakien erilaisesta systematiikasta johtuen toisistaan siten, että

— poliisilakiehdotuksessa tiedonhankintaa koskevat poliisin valtuussäännökset on ryhmitelty lievimmästä keinosta ankarimpaan ja

— pakkokeinolaissa määritelmät esitetään ankarimmasta pakkokeinosta lievimpään.

Tästä ryhmittelytavasta on kuitenkin se myönteinen seuraus, että teknistä tarkkailua koskevat määritelmät ovat kummassakin laissa asianomaisen pykälän 3 kohdassa.

30 §. Tarkkailun edellytykset

Pykälän mukaan poliisimies saa kohdistaa tarkkailua henkilöön, jonka on syytä epäillä syyllistyneen rikokseen. Lisäksi tarkkailua saadaan kohdistaa sellaiseen kotirauhan piirin ulkopuolella olevaan henkilöön, jonka on perusteltua syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin 6 kuukautta vankeutta.

Eräisiin valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin sisältyvien kysymysten johdosta lakivaliokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi seuraavan. Tarkkailua koskevilla säännöksillä on tarkoitus tehdä sallituksi tarkkailun sellaisenaan sisältämä puuttuminen tarkkailtavan yksityisyyteen, mutta ei mitään muuta laissa normaalisti kiellettyä toimintaa. Tarkkailua koskevat säännökset eivät siten oikeuta provokaatioon, mikä merkitsisi rikoslain 5 luvun mukaista yllytystä rangaistaviin tekoihin, eikä soluttautumista, jossa poliisimiehen olisi paljastumisensa välttämiseksi käytännössä pakko osallistua rikollisjoukon toimintaan vähintään avunannon tunnusmerkit täyttävällä tavalla. Ns. vasikoiden käyttöä sen sijaan pidetään osana poliisin normaalia tietojenhankintaa, kuten on tähänkin asti pidetty. Poliisilla ei ole syytä torjua rikollisiltakaan saamia tietoja, joilla voi olla merkitystä rikosten estämisessä tai selvittämisessä. Ns. vasikoita voidaan tarvittaessa pyrkiä suojelemaan muiden rikollisten heihin kohdistamilta rikoksilta, muttei koskaan omien rikostensa laillisilta seuraamuksilta.

Lausunnoissa on myös asetettu kyseenalaiseksi pykälän 2 momenttiin sisällytetty mahdollisuus ulottaa tarkkailu henkilöön, jonka on perusteltua syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännös perustuu siihen, että tiedusteluvaiheessa ei rikostyyppiä pystytä täsmentämään yhtä suurella todennäköisyydellä kuin esitutinnan

alettua. Valvontatyypisessä toiminnassa (atari) on kuitenkin voitava kerätä tietoja vasta valmistusteella olevasta rikollisesta toiminnasta ja toiminta on voitava kohdistaa myös sellaiseen myötävaikuttamiseen, jonka kategorisoiminen osallisuudeksi rikokseen rikosoikeudellisen osallisuusopin käsitteiden mukaisesti ei vielä ole mahdollista. Lisäksi ammatti- ja taparikolliset tarvitsevat usein toiminnassaan sellaisia yhteistyökumppaneita, joiden toiminta ei täytä rangaistavan osallisuuden tunnusmerkistöä, mutta jotka tietoisesti toiminnallaan edesauttavat rikollista toimintaa (esim. rikollisten tyttöystävät).

Näihin lisäselvityksiin viitaten valiokunta puoltaa pykälän hyväksymistä ehdotetussa muodossa.

31 §. Teknisen tarkkailun edellytykset

Valiokunta on edellä katsonut, että poliisilakiehdotuksen (HE 57) ja pakkokeinolain muutosehdotuksen säännökset (HE 22) on yhtenäistettävä. Sen nojalla valiokunta esittää tähän pykälään seuraavia muutoksia:

— Teknisen kuuntelun kohdealue laajennetaan yhdenmukaisuuden vuoksi koskemaan myös hotellihuonetta tms. tilaa,

— tekninen kuuntelu sallitaan silloin, kun todennäköisesti voidaan päätellä, että henkilö syyllistyy rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai huumausainerikokseen, ja

— pykälän 4 momenttiin sisältyvät säännökset siirretään omaksi pykäläkseen.

Lisäksi pykälän 3 momentin säännöstä on täsmennettävä siten, että toimenpide on tarpeen myös sen suorittajan turvallisuuden takaamiseksi.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että 31 § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

”31 §

Teknisen tarkkailun edellytykset

Poliisimiehellä on oikeus kohdistaa kotirauhan piirin ulkopuolella olevaan henkilöön tai hänen käytössään olevaan kulkuneuvoon tai tavaraan teknistä tarkkailua, jos sen avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan rikoksen torjumiseksi

tarvittavia tietoja. *Samalla edellytyksellä saadaan teknistä tarkkailua kohdistaa henkilöön myös hänen oleskellessaan hotell- tai muussa sellaisessa huoneessa. Kuuntelu- ja katselulaitetta ei kuitenkaan saa sijoittaa huoneeseen tai kulkuneuvoon, jossa tarkkailtava henkilö oleskelee.*

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että henkilön käyttäytymisestä tai muutoin voidaan päätellä hänen todennäköisesti 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 päätellä hänen todennäköisesti syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai myötävaikuttavan tällaisen rikoksen tekemiseen.

Poliisimiehellä on oikeus välittömästi ennen poliisitoimenpidettä ja sen aikana kohdistaa teknistä tarkkailua myös kotirauhan piirissä olevaan henkilöön, jos tämä on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan taikka kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.

(4 mom. poist.)”

32 § (uusi). Teknisestä tarkkailusta päättäminen

Yhdenmukaisen esitystavan lisäämiseksi valiokunta katsoo, että 31 §:n 4 momentista on syytä muodostaa oma pykälänsä.

Yksilön oikeusturvan kannalta ei ole riittävää, että toimenpiteen suorittaja itse voi päättää tekniseen tarkkailuun ryhtymisestä. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että määräyksen tekniseen tarkkailuun ryhtymisestä antaa aina päällystöön kuuluva tai tutkinnanjohtajaksi määrätty poliisimies ja että yli kolme vuorokautta kestävä kuuntelun osalta päätös alistetaan poliisi-piirin päällikkönä, poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkönä tai tällaisen yksikön apulais-päällikkönä toimivan poliisimiehen vahvistettavaksi.

Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että lakiin lisätään uusi 32 § seuraavasti:

32 § (Uusi)

Teknisestä tarkkailusta päättäminen

Määräyksen 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen antaa päällystön kuulua tai tutkinnan johtajaksi määrätty poliisimies sekä yli kolme vuorokautta kestävään tekniseen kuunteluun poliisi-piirin päällikkönä, poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkönä tai tällaisen yksikön apulaispäällikkönä toimiva poliisimies.

Edellä 31 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava päällystölle kuuluvalla poliisimiehelle.”

Pykälän lisääminen aiheuttaa sen, että jäljempänä seuraavat pykälät muuttuvat numeroltaan yhtä suuremmiksi ja että eräitä pykäläen sisäisiä viittaussäännöksiä on tarkistettava.

33 (32) §. Tarkkailusta ja teknisestä tarkkailusta ilmoittaminen

Valiokunta on edellä yleisperusteluissa toden-
nut, että sekä poliisilaissa että pakkokeinolaissa tarvitaan samanlainen valvontamekanismi.

Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että tätä varten 33 (32) §:ään lisätään uusi näin kuuluva 3 momentti:

”Edellä 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua teknisestä kuuntelusta on kuuntelua suorittaneen poliisimiehen laadittava viipymättä pöytäkirja, josta säädetään tarkemmin asetuksella. Pöytäkirja on toimitettava sisäasiainministeriöön, joka antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen teknisen kuuntelun käytöstä.”

35 (34) §. Tietojen saanti viranomaiselta,

36 (35) §. Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä ja

43 (42) §. Vaitiolovelvollisuus

Useissa valiokunnan saamissa lausunnoissa on arvosteltu lakiehdotuksen 34, 35 ja 42 §:ään sisältyviä tietojensaantisäännöksiä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on huomauttanut lausunnossaan, että ehdotus poikkeaa kirjoitustavaltaan nykyisin vakiintuneesta salassapitosääntelyn systematiikasta.

Lakivaliokunta pitää huomautuksia vakavina ja katsoo, että säännösten asianmukaisuus tulee

tarkoin selvittää. Koska säännökset kytkeytyvät poliisin henkilörekisterilakiehdotukseen (HE 39), joka on hallintovaliokunnassa samanaikaisesti poliisilakiehdotuksen kanssa käsiteltävänä, mutta ei lakivaliokunnassa, lakivaliokunta ei katso voivansa ottaa kantaa näihin huomautuksiin.

44 (43) §. Vaitiolo-oikeus

Pykälään on sisällytetty nimenomainen säännös poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeudesta olla ilmoittamatta tietolähteensä henkilöllisyyttä.

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on pidetty säännöstä ongelmallisena, koska sen katsotaan perusteettomasti heikentävän perättömän ilmiannon kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturvaa.

Lakivaliokunta puolestaan pitää mahdollisuutta saada rikoksen selvittämistä edistäviä vihjetietoja tärkeänä. Pelko kustotoimenpiteistä saattaa estää vihjetiedon saannin esimerkiksi törkeissä huumausainerikoksissa. Todistajiin kohdistuvia vakavasti otettavia kostouhkailuja on viime aikoina esiintynyt Suomessakin.

Valiokunta puoltaa pykälän hyväksymistä sellaisenaan.

Eräät valtuussäännökset ja poliisimääräyksiä koskevat säännökset

Edellä käsiteltävien pykäläen lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa on esitetty huomautuksia 8, 18, 27, 41, 45, 51 ja 52 §:n johdosta. Myös useat lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat arvostelleet näitä säännöksiä. Lain valmistelijat puolestaan ovat esittäneet valiokunnalle näitä säännöksiä koskevat täydennys- ja muutosehdotuksensa. Käytävissä olevan ajan niukkuuden vuoksi lakivaliokunta ei ole voinut riittävän perusteellisesti selvittää, ovatko esitetyt muutokset riittäviä perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetettujen tavoitteiden ja vaatimusten kannalta. Tämän vuoksi lakivaliokunta ei ota kantaa näihin muutosehdotuksiin.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta kunioittavasti ehdottaa,

että hallintovaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen (osittain) ja jäsenet Aitto-

niemi, Hassi, Häkämies, Komi, Korteniemi, Luhtanen, Mäkelä, Piha, Polvi, Rossi, Savela, Seivästö, Suhola ja Tykkyläinen.

Eriäviä mielipiteitä

I

1. Poliisilakiehdotuksen (HE 57) yhteys pakkokeinolakiesitykseen (HE 22)

Lakivaliokunnan lausunnossa kannetaan nähdäksemme aivan oikein huolta siitä, että poliisi saisi laajemmat valtuudet harjoittaa kotirauhan piirin ulkopuolella tiedustelutoiminnassa teknistä kuuntelua poliisilakiesityksen mukaan kuin pakkokeinolakiesityksen tarkoittamissa tilanteissa, jotka koskevat valtuuksia jo tapahtuneiden rikosten esitutkinnassa. Esitämme tämän ristiriidan ratkaisemista kuitenkin toisella tavoin kuin lakivaliokunta on esittänyt mietinnössään hallituksen telekuuntelua ja -valvontaa koskevasta esityksestä (HE 22).

Hallituksen esityksessä pakkokeinolain 5 §:n säännöksi ehdotetaan, että tekninen kuuntelu edellyttää esitutkintatilanteissa tuomioistuimen myöntämää lupaa. Lakivaliokunta esittää mietinnössään tältä osin hallituksen esitystä muutettavaksi niin, että teknisestä kuuntelusta poliisi voisi päättää yksin. Eli harmonisointi lakivaliokunnan enemmistön kannan mukaan toteutettiin laajentamalla poliisivaltuuksia hallituksen esityksestä. Esitämme mietinnön vastalauseessa, että tältä osin hallituksen pakkokeinolakiesitystä ei sen 5 §:n osalta muutettaisi.

Sen sijaan esitämme, että poliisilakiesitystä muutettaisiin siten, että kaikki poliisin teknisen tarkkailun menetelmät (tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta) edellyttävät tuomioistuimen lupaa (esityksen 31 §) jäljempänä esitettävillä perusteilla.

Lausumaesitys n:o 1 valiokunnan lausunnon perusteluihin:

Lausunnossa edellytetään, että teknistä kuuntelua koskeva valvonta tulee järjestää yhdenmukaisella tavalla poliisilaissa ja pakkokeinolaissa. Tähän liittyen esitämme valiokunnan lausuntoon hyväksyttäväksi seuraavaa lausumaa:

”Pohjoismaiset kokemukset muun muassa telekuunteluvaltuuksien antamisesta poliisiviranomaisille kertovat, että viranomaiset turvautuvat kuunteluvaltuuksiin yhä useammin ja menetelmien käyttämisellä on taipumus laajeta entistä useampien rikosten tutkintaan, mikä antaa viranomaisille mahdollisuuden yhtäältä kerätä tarpeettomia tietoja ihmisten täysin laillisestakin kanssakäymisestä ja toisaalta synnyttää vaikeasti ratkaistavan poliisin toiminnan yhteiskunnallista kontrollia ja avoimuutta koskevan ongelman. Valiokunta edellyttää, että hallitus laatii seurannan perusteella eduskunnalle selonteon nyt säädettävien pakkokeinolain 5 a luvun telekuuntelua ja -valvontaa sekä poliisilain teknisiä tarkkailumenetelmiä koskevien säännösten soveltamisesta sekä valmistelee lakiesityksen, jolla turvataan pakkokeino- ja poliisilain säännöksiä täsmällisemmin kuuntelu- ja valvontajärjestelmässä menetelmien kohdeksi joutuvien oikeusturva.”

2. Yksityiskohtaiset esitykset lausunnossa käsiteltävistä säännöksistä

2 §. Poliisin toiminnan yleiset periaatteet. Esitämme 2 §:n 2 momentin paikalle säännöstä, joka korostaa useihin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvää määräystä syrjinnän kieltämisestä. Esityksemme mukaan 2 §:n 2 momentti kuuluisi seuraavasti:

”Poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden tai uskonnollisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella.”

2 a § (uusi). *Suhteellisuusperiaate.* Nähdäksemme poliisilain yleisten periaatteiden ja sen, kuinka pitkälle poliisi voi ulottaa erityisesti voimakeinojen käyttöön, tulee rakentua poliisilaissa ja pakkokeinolaissa samanlaisten edellytysten varaan.

Tämän mukaisesti esitämme uuden 2 a §:n seuraavasti:

2 a §

Suhteellisuusperiaate

"Tässä laissa tarkoitettuja poliisin toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos valtuuksien käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille poliisin toimivaltuuksien käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaus ja muut asiaan vaikuttavat seikat."

Lausunnossa todetaan suhteellisuusperiaatteesta, että "valiokunta katsoo, että periaate on eettisenä toimintaohjeena sisällytettävä poliisille vahvistettaviin yleisiin toimintalinjoihin". Koska edellä mainittu säännösehdotuksemme 2 a §:ksi ei tullut valiokunnan kannaksi, esitämme lausumaa n:o 2 perusteluihin:

"Valiokunta edellyttää, että suhteellisuusperiaate on eettisenä toimintaohjeena sisällytettävä myös poliisille vahvistettaviin yleisiin toimintalinjoihin."

10 §. *Henkilöllisyyden selvittäminen.* Esitämme, että nykyisen poliisilain asiaa koskeva säännös sisällytetään pienin muutoksin ehdotuksen 10 §:n sijaan. Se eroaa valiokunnan lausunnosta siten, että osoitetiedot ja henkilötunnus eivät kuulu tiedonantovelvollisuuden piiriin. Esityksemme poliisilain 10 §:ksi kuuluu seuraavasti:

"Jokainen on velvollinen antamaan poliisille henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja, kuten henkilön nimi, kansalaisuus ja syntymäaika, kun poliisimies niitä häneltä virkatehtävässään tiedustelee. Poliisimiehellä on tällöin oikeus tunnistamista varten ottaa kiinni henkilö, joka on tuntematon ja kieltäytyy antamasta sanottuja tietoja taikka antaa henkilöllisyydestään tiedon, joka voidaan olettaa valheelliseksi. Kiinniotettu on päästettävä

vapaaksi heti, kun hänet on tunnistettu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta."

26 §. *Poliisimiehen käskyvalta.* Esitämme säännöstä poistettavaksi, koska lakiehdotus suo muutenkin poliisille valtuudet antaa kansalaisten liikkumisvapautta, ruumillista koskemattomuutta, kotirauhaa ja omistusoikeutta koskevia käskyjä ja tarvittaessa voimakeinoin toteuttaa käskyt. Säännösesityksen perustelujen mukaan 26 §:n mukaisen käskyvallan olemassaolo edellyttää muuhun säännökseen perustuvaa toimivaltua kysymyksessä olevan tehtävän suorittamiseksi. Jos säännöksen soveltaminen sidotaan tällaiseen edellytykseen, niin sitä voidaan pitää turhana. Lisäksi rangaistusuhan liittäminen näin epämääräisen velvollisuuden rikkomiseen on arveluttavaa. Viittaamme tältä osin oikeusministeriön ehdotuksesta antamaan lausuntoon sekä Ruotsin vastaavaan lainsäädäntöön.

Esitämme,

että lakiehdotuksen 26 § poistettaisiin.

30 §. *Tarkkailun edellytykset.* Toteamme, että valiokunnan lausunnossa tehdyt huomautukset, jotka koskevat säännöksen soveltamiselle asetettavia rajoituksia soluttautumisen ja ns. provoakaatioiden osalta, ovat aiheellisia. Tästä huolimatta säännöksen käyttöönottokynnys on edelleen liian alhainen ja toimenpiteistä voi päättää kuka tahansa poliisimies.

Ensinnäkin esitämme, että tarkkailusta päättämisen tulisi kuulua poliisipäällystöön kuuluvalla poliisimiehelle (vrt. esitutinnan johtaja pakkokeinolaissa).

Toiseksi kynnys säännöksen soveltamisesta on mielestämme lausunnossa asetettu liian matalalle ja se luo säännökselle liian laajan soveltamisalan. Esitämme säännöksen käyttöalaksi rikoksia, joista säädetty maksimirangaistus on yli 2 vuotta vankeutta.

Säännöksen 2 momentin mukaan tarkkailu voi kohdistua myös henkilöön, "jonka on perusteltua syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen", edellyttäen, että rikoksesta säädetty ankaran rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Kolmanneksi esitämme, että tarkkailua ei tulisi ulottaa 30 §:n 2 momentissa esitetyllä tavalla ns. myötävaikuttajiin. Valiokunnan lausunnossa on omaksuttu myönteinen kanta momenttiin. Se

ei kuitenkaan ota huomioon sitä, että näin laajasti omaksuttu "myötävaikuttajien" määrittely sulkee sisäänsä myös ne tahot, jotka mahdollisessa esitutkintatilanteessa kuuluvat pakkokeinolakiesityksen mukaisesti (HE 22) kuuntelukieltojen piiriin. Sen lisäksi tarkkailun kohteena oleva myötävaikuttaja voisi olla perustelujen mukaan kuka tahansa sivullinenkin, joka tietämättään esimerkiksi hankkii, vuokraa tai valmistaa rikoksiin syyllistyvän käyttöön kulkuneuvoja tai muita rikoksiin todennäköisesti syyllistyvän tarvitsemia välineitä, sillä perusteluissa tehtyä rajausta asiakassuhteen osalta on ilmeisen mahdollon erottaa myötävaikutussuhteesta.

Esitämme pykälän muotoilemista seuraavasti:

"Poliisipäälylystään kuuluvalla poliisi-miehellä on oikeus rikollisen toiminnan estämiseksi tai keskeyttämiseksi määrätä tarkkailtavaksi muualla kuin asunnossa olevaa henkilöä, jos tämän käyttäytymisen perusteella tai muutoin on erityisen painavia syitä epäillä hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kaksi vuotta vankeutta.

(2 mom poist.)"

31 §. *Teknisen tarkkailun edellytykset.* Lausunnossa teknisen kuuntelun edellytykset on sinänsä esitetty täsmällisemmin kuin hallituksen esityksessä ja pitkälti yhdenmukaistettu pakkokeinolakiesitykseen nähden. Esitämme kuitenkin säännöstä tältä osin täsmennettäväksi siten, että säännöksen soveltamisen kytkentä huumausainerikosten torjumiseen (lausunnon ehdotus 31 §:n 2 momentiksi) muutetaan koskemaan vain törkeitä huumausainerikoksia, koska lausunnon muotoilu ulottaa salakuunteluvaltuuden tarpeettomasti koskemaan myös mahdollisia huumausaineiden käyttäjiä.

Katsomme kuitenkin, että tekniselle tarkkailulle kokonaisuudessaan tulisi asettaa tiukemmat lupaa koskevat vaatimukset silloin, kun on kysymys tarkkailukeinon käytöstä rikoksen torjumiseksi, jossa vaara syyttömien henkilöiden tarkkailuun on suurempi.

32 §. *Teknisestä tarkkailusta päättäminen.* Tekninen kuuntelu, katselu ja seuranta ovat myös luonteeltaan sillä tavoin samoihin kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvia poliisivaltuuksia, että niihin myönnettävän luvan tulisi olla poliisin ulkopuolisen tahon päätettävissä.

Esitämme, että lupa tekniseen tarkkailuun tuli-

si saattaa tuomioistuimen päätettäväksi viimeistään kolmen vuorokauden kuluessa tarkkailuun ryhtymisestä. Tässä suhteessa valiokunnan lausunnossa esitetty 33 (32) §:n mukainen tarkkailutoimenpiteiden kirjaaminen pöytäkirjoihin ja tietojen toimittaminen sisäasiainministeriölle sekä ministeriön kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle on myönteinen muutos hallituksen esitykseen nähden, mutta riittämätön keino silmällä pitäen tarkkailumenetelmien käytön rajoittamista.

Esitämme, että 31, 32 ja uusi 33 § kirjoitetaan toimenpiteiden edellytysten sekä teknisen kuuntelun lupamenettelyn osalta yhdenmukaisesti hallituksen pakkokeinolakiesityksen (HE 22) säännösten kanssa.

Tämä merkitsee muun muassa:

— että myös poliisilaissa (kuten pakkokeinolaissa) tekninen kuuntelu edellyttäisi, että kuuntelulla saatavilla tiedoilla täytyy voida olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiselle;

— että poliisilaissa teknisen kuuntelun lisäksi, tekninen katselu ja seuranta (tarkkailu kokonaisuudessaan) edellyttäisi myös tuomioistuinlupaa;

— että kiiretilanteita varten valiokunnan lausunnossa 32 §:n 1 momentissa mainitut poliisipäälylystään kuuluvat voisivat päättää teknisestä tarkkailusta ja päätös olisi alistettava tuomioistuimelle kolmen vuorokauden kuluessa tarkkailun aloittamisesta.

Esitämme em. pykälää muotoiltaviksi seuraavasti:

"31 §

Teknisen tarkkailun edellytykset

Kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän

1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai

2) törkeään huumausainerikokseen, poliisiviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa tällaiseen henkilöön teknistä kuuntelua, jos siten saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiseksi.

Kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tällaiseen henkilöön tai tiettyyn paikkaan, jossa hänen voidaan olettaa oleskelevan, saadaan kohdistaa teknistä

katselua, jos katselulla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen torjumiseksi.

Kun on syytä epäillä jonkun syyllistyvän 2 momentissa tarkoitettuun rikokseen, hänen käyttämänsä kulkuneuvoon tai mahdollisen rikoksen kohteena olevaan tavara-erään saadaan rikoksen torjumiseksi kohdistaa teknistä seurantaa.

Teknistä kuuntelua ja teknistä katselua saa kohdistaa epäiltyyn vain hänen ollessaan yleisellä paikalla, paikalla olevassa kulkuneuvossa taikka hotell- tai muussa sellaisessa huoneessa. Kuuntelu- tai katselulaitetta ei saa sijoittaa siihen huoneeseen, missä epäilty oleskelee, tai hänen käyttämänsä kulkuneuvoon.

32 §

Teknisestä tarkkailusta päättäminen

Luvan myöntämisestä tekniseen tarkkailuun päättää pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kirjallisesta vaatimuksesta pakkokeinoin 1 luvun 9 §:ssä tarkoitettu tai muu tuomioistuim, jossa asian käsittely käy sopivasti päinsä.

Kiireellisissä tilanteissa teknisestä tarkkailusta päättää poliisi- tai poliisipiirin päällikkö taikka poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkö tai apulaispäällikkö taikka tullihallituksen valvonta- ja tarkastusyksikön tai tutkintatoimiston päällikkö taikka tullipiirin päällikkö, ja mainittu päätös on kolmen vuorokauden kuluessa alistettava 1 momentissa mainitun tuomioistuimen ratkaistavaksi.

33 § (Uusi)

Lupa-asian käsittely tuomioistuimessa ja luvan ehdot

Lupa-asian käsittelyyn tuomioistuimessa ja luvan ehtoihin sovelletaan pakkokeinoin 5 a luvun 6 ja 7 §:n säännöksiä."

44 (43) §. Vaitiolo-oikeus. Valiokunnan lausunnossa säännöshedotusta puolletaan. Tämän sijasta lausunnossa olisi tullut mielestämme lausua seuraavaa:

"Säännöksen eräänä tarkoituksena on suojata poliisin käyttämiä ns. vasikoita. Säännöksen tarpeellisuus voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §:n mu-

kaan tuomioistuin ei saa sallia sellaisten todisteiden esittämistä, jotka koskevat asiaan vaikuttamattomia seikkoja. Syytekysymyksen kannalta on merkityksellistä, miten poliisi on alun perin saanut tiedon tai vihjeen rikoksesta ja sen tekijästä. Mainitun oikeudenkäymiskaaren säännöksen nojalla tuomioistuin ei voi sallia näytön esittämistä, siitä kuka on vasikoinut.

Lisäksi säännös heikentää perusteettomasti perättömän ilmiannon kohteeksi joutuneen oikeusturvaa, koska se vaikeuttaisi esimerkiksi aiheuttomasti syytetyn mahdollisuuksia selvittää ilmiannon tekijän henkilöllisyys."

Tämän johdosta säännös tulee joko poistaa tai sen muotoa tulee lieventää. Esitämme,

että lakiehdotuksen 44 (43) § poistetaan.

50 §. Rangaistussäännös. Voimassa olevan poliisilain mukaan niskoittelusta poliisia vastaan voidaan tuomita yksinomaan sakkoon (paitsi avustusvelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi). Ehdotuksen mukaan rangaistus poliisilain rikkomisesta olisi sakko tai vankeutta enintään kolme kuukautta.

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty vakuuttavia perusteluita rangaistusasteikon korottamiselle.

Näin ollen esitämme oikeusministeriön lausunnon mukaisesti,

että, säännöksen rangaistusasteikkona säilytetään yksinomaan sakkorangaistus.

3. Muut huomautukset

Edellä olevien huomautusten lisäksi valiokunnan lausuntoon olisi tullut ottaa seuraavat huomautukset ehdotuksen 34 ja 41 §:n osalta.

34 §. Tietojen saanti viranomaiselta. Valiokunta ei ole ottanut lausunnossa kantaa tähän säännöshedotukseen. Mielestämme lausunnossa olisi tullut todeta seuraavaa:

Säännöksessä ehdotetaan, että poliisilla olisi oikeus saada muilta viranomaisilta haluamiaan tietoja kansalaisista näiden viranomaisten salassapitovelvollisuuden estämättä (1 mom). Perustuslakivaliokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan tietojen tai asiakirjojen säätäminen asetuksessa tai laissa salaisiksi ei enää tekisi niitä salaisiksi suhteessa poliisiin, vaan tällaisen vai-

kutuksen saavuttamiseksi olisi erikseen laissa säädettävä joko salassapidon ulottamisesta myös poliisiin tai todisteena käyttämisen kiellosta.

Hallituksen esityksessä 2 momentiksi ehdotetaan, että ajo-oikeuden, ampuma-aseluvan tai muun sellaisen luvan voimassaolon harkitsemiseksi poliisilla on oikeus saada perustellusta pyynnöstä luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jos on syytä epäillä, että luvanhaltija ei enää täytä luvan saannin edellytyksiä.

Toteamme tähän asiantuntijalausuntoon nojaten, että 2 momentti koskee sinänsä salassa pidettäviä terveystietoja, mutta ehdotetun sääntelyn tekee oikeutetuksi se, että tietojen hankinta olisi sidottu tiettyyn tarkoitukseen (lupaharkinta) ja tietojen muu käyttö olisi kielletty (esitys 4 momentiksi). Säännöstä tulisi kuitenkin täsmentää siten, että sanat "muun sellaisen luvan" poistetaan tai korvataan viittauksella hallituksen esityksen perusteluissa (s. 68) mainittuun vartijaksi hyväksymiseen. Ulkomaalaislain mukaan poliisi päättää oleskelu- ja työluvan myöntämisestä (19.3 §, 26.3 §) sekä oleskeluluvan peruuttamisesta (jolloin myös lupa raukeaa, 21.2 § ja 27.4 §). Säännöksellä ei pyritäne murtamaan maassa oleskelevien ulkomaalaisten terveystietojen salassapitoa suhteessa poliisiin.

Esitämme 34 §:n korjattavaksi seuraavaan muotoon:

"Poliisilla on virkatehtävän suorittamiseksi oikeus saada viranomaiselta muita

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 1995

Iivo Polvi
Leena Luhtanen

kuin salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja maksutta."

Ajo-oikeuden, ampuma-aseluvan tai vartijaksi hyväksymistä koskevan luvan voimassaolon harkitsemiseksi poliisilla on oikeus saada perustellusta pyynnöstä luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jos on syytä epäillä, että luvanhaltija ei enää täytä luvan saannin edellytyksiä.

(3 ja 4 mom kuten hallituksen esityksessä)"

41 §. Poliisihenkilöstön täydentäminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan (myös korjatussa muodossa) uutta järjestelyä, jonka mukaan poliisia voitaisiin täydentää täydennyspoliisihenkilöstöllä. Esityksen mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla olisi poliisimiehen toimivaltuudet ja velvollisuudet. Pelkän asetuksen varaan jätettäisiin mm. se, keistä täydennyspoliisi koostuu sekä onko täydennyspoliisin tehtävien vastaanottaminen velvollisuus vai perustuuko se vapaaehtoisuuteen. Sääntelyn jättämistä näin laajasti asetuksen varaan ei voida pitää perustelluna.

Täydennyspoliisijärjestelmän mahdollinen jatkokehittely olisi tarkoituksenmukaista erottaa poliisilain säätämisestä, joten esitämme,

että 41 § poistetaan lakiehdotuksesta.

Marja-Liisa Tykkyläinen
Satu Hassi

II

Sen lisäksi, mitä ensimmäisessä eriävässä mielipiteessä on esitetty, katson, että valiokunnan lausuntoon olisi tullut sisällyttää seuraava perustelalausuma:

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 1995

Satu Hassi

Valiokunta edellyttää, että poliisia koskeva lainsäädäntö uusitaan siten, että käsitteen "poliisimies" sijasta käytetään sanaa "poliisi".

