

Lakivaliokunnan mietintö n:o 21 hallituksen esityksestä laiksi pakkokeinolain muuttamisesta

Eduskunta on 27 päivänä syyskuuta 1994 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 181.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväkseen myös ed. Mölsän ym. lakialoitteen n:o 33 laiksi pakkokeinolain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta, jonka eduskunta on lähettänyt lakivaliokuntaan 27 päivänä toukokuuta 1994.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist oikeusministeriöstä, poliisijohtaja Reijo Naulapää sisäasiainministeriöstä, rikosylikomisario Tuomo Koho keskusrikospoliisista, johtaja Paula Kokkonen terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta, pääsihteeri Hannu Takala rikosentorjunnan neuvottelukunnasta, laamanni Reino Keinonen Käräjäoikeustuomarit ry:stä, apulaisnimismies Heikki Poukka Suomen Nimismiesyhdistyksestä, asianajaja Matti Nurmela Suomen Asianajajaliitosta ja puheenjohtaja, rikosylikonstaapeli Kyösti Kerälä Poliisijärjestöjen Liitosta.

Hallituksen esitys ja lakialoite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan pidättämisen ja vangitsemisen edellytyksiä muutettaviksi siten, että rikoksesta epäilty saataisiin pidättää ja oikeudenkäynnin ajaksi vangita paonvaaran, jälkienpeittämisvaaran tai rikosten jatkamisvaaran torjumiseksi, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Tähän asti on edellytetty, että sanottu ankarin rangaistus on enemmän kuin vuosi vankeutta. Matkustuskiehellon edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi vastaavasti.

Tuomitun vangitsemista koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi ja porrastettaviksi tuomitun rangaistuksen mukaisesti. Keskeisin muutos olisi, että vähintään kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun vangitseminen ei edellyttäisi paon tai rikollisen toiminnan jatkamisen vaaraa.

Jokamiehen kiinniotto-oikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan lievää vahingontekoa.

Henkilönkatsastusta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että verinäytteen saisi ottaa muukin terveydenhuoltohenkilöstöön kuuluva kuin lääkäri.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakialoitteessa ehdotetaan pakkokeinolain 1 luvun 3 §:n muuttamista siten, että rikoksesta todennäköisin syin epäillyn pidättäminen ja vangitseminen olisi mahdollista, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta. Muutosehdotus on samasanainen kuin hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus 1 luvun 3 §:n muuttamisesta.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Pidättämisen edellytykset

Lakivaliokunta on kahdesti suhtautunut kielteisesti vastaavanlaisiin pidättämisen edellytysten muutosehdotuksiin, kuin mitä nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan. Ensimmäisellä kerralla valiokunnan kannanotto (LaVM 9/1986 vp) perustui perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 4/1986 vp), jonka mukaan pakkokeinojen käyttöön oikeutavien rangaistusrajoiden alentaminen olisi merkinnyt pakkokeinojen käyttämisestä edellytysten lieventämistä. Tällainen muutos olisi valiokunnan käsityksen mukaan ollut perusoikeuksien suojan kannalta perusteltavissa vain erityisen painavista syistä, jollaisia hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ollut tuotu esille.

Lakivaliokunta (LaVM 1/1992 vp) torjui toistamiseen pidättämistä koskevan pääsäännön

muuttamisen siten, että rikoksesta epäilty voitaisiin paonvaaran, jälkien peittämisaaran tai rikoksen jatkamisvaaran torjumiseksi pidättää ja vangita, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Pääsäännön muuttamisen sijasta pidättäminen tehtiin mahdolliseksi luvattoman käytön osalta, vaikkei sen enimmäisrangaistus olekaan enemmän kuin yksi vuosi vankeutta. Valiokunta ei pitänyt silloin mahdollisena arvioida pidättämisen edellytyksiä, koska rikoslain uudistuksen ensimmäinen vaihe oli ollut voimassa lyhyen ajan ja uudistustyön jatko oli vasta valmisteilla.

Rikosoikeudellisten pakkokeinojen soveltamisedellytykset ovat kiinteässä yhteydessä rikosten rangaistusasteikkoihin; pakkokeinojen käyttö määräytyy rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen perusteella. Rikoslakiuudistuksen keskeisenä periaatteena on rikosten selkeä luokittelu törkeysasteisiin ja rangaistusasteikkojen saattaminen vastaamaan tekojen rangaistusarvoa. Rangaistusasteikot on määrättävä tekojen paheksuttavuuden sekä haitallisuuden mukaan, joihin puolestaan pakkokeinojen soveltamisedellytykset on sovittava. Mikäli pakkokeinojen käyttöedellytykset asetetaan liian korkeiksi, rikosten enimmäisrangaistuksia saatetaan korottaa pelkästään pakkokeinojen käytön mahdollistamiseksi. Esimerkiksi rikoslain ensimmäistä vaihetta koskevassa hallituksen esityksessä perustellaan varkauden yhden vuoden kuuden kuukauden enimmäisrangaistusta muun muassa pakkokeinojen käytön mahdollistamisella.

Rikoslain uudistamisen ensimmäisen vaiheen rangaistussäännökset ovat olleet voimassa vuoden 1991 alusta lähtien ja sen toinen vaihe (HE 94/1993 vp) on parhaillaan lakivaliokunnan käsiteltävänä. Tähän mennessä uudistetuissa rikoslain luvuissa on useita rangaistussäännöksiä, joiden enimmäisrangaistus on vuosi vankeutta. Lisäksi toista vaihetta koskevassa esityksessä on toistakymmentä tällaista rangaistussäännöstä. Rikoslain kokonaisuudistuksen toteuttaminen vaihteittain johtaa siihen, että rangaistustason kokonaisvaltainen uudelleenarviointi on mahdollista vasta viimeisessä vaiheessa. Törkeysporastuksen, rangaistusasteikkojen supistamisen sekä rangaistustason uudelleenarviointi on toteutettavissa, mikäli enimmäisrangaistusten alentaminen ei vaikeuta rikosten selvittämistä pakkokeinojen käytön rajoittamisen vuoksi.

Pidättämisedellytysten lieventäminen ei johda käytännössä rikoksesta epäillyn vapauden liialliseen rajoittamiseen. Pidättämisessä on noudatet-

tava suhteellisuusperiaatetta, joka nykyisin ilmenee pakkokeinolain 1 luvun 3 §:n 3 momentin kohtuussäännöksestä, jota ei ehdoteta muutettavaksi.

Tuomitun vangitseminen

Valiokunta pitää perusteltuna muuttaa tuomitun henkilön vangitsemisen ja vangittuna pitämisen edellytyksiä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Voimassa olevat säännökset ja niiden kirjoittamistapa ovat johtaneet siihen, että tuomioistuimet ovat jättäneet pitkiin ehdotomiin vankeusrangaistuksiin tuomittuja vapaalle jalalle odottamaan rangaistuksen täytäntönpäätöksen.

Ehdotettu säännös, jossa vangitsemisen edellytykset on porrastettu vastaavalla tavalla kuin pidättämisessä, on selkeä periaatteellinen ja laisäädäntötekninen parannus voimassa olevaan pykälään verrattuna. Siitä ilmenee selkeästi, että pitkä ehdoton vankeusrangaistus on sinänsä riittävä peruste määrätä tuomittu vangittavaksi tai pidettäväksi edelleen vangittuna. Rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuus heikkenee, jos tuomioistuin, tuomittuaan syytetyn pitkään ehdottomaan vankeusrangaistukseen, päästää hänen vapauteen odottamaan rangaistuksen täytäntönpäätöksen. Täytäntönpäätöksen alkaminen voi kestää hyvin pitkään, jolloin rangaistuksen yleisestävä vaikutus heikkenee. Lisäksi kansalaisten luottamus yhteiskunnan mahdollisuuksiin torjua rikollisuutta ja ylläpitää oikeudenmukaista järjestelmää vähenee, jos vakavasta rikoksesta tuomittu tekee vankeusrangaistuksen täytäntönpäätöksen odottaessaan uusia rikoksia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tuomioistuimille tiedotetaan tehokkaasti pakkokeinolain säännösten muutoksista ja niiden perusteluista.

Valiokunta ehdottaa, että pakkokeinolain 1 lukuun lisättäisiin tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi uusi 26 a §, joka sisältää kohtuuttoman vangitsemisen kiellon. Ehdotettu säännös on asiallisesti samansisältöinen kuin voimassa oleva 1 luvun 8 §:n 3 momentti, joka samalla voidaan kumota. Tämän vuoksi on tarpeen tarkistaa myös johtolauseetta.

Jokamiehen kiinniotto-oikeus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan jokamiehen kiinniotto-oikeuden ulottamista koskemaan myös lievää vahingontekoa. Kiinniotto-oikeus koskee ensinnäkin sellaisia rikoksia, joista on

säädetty rangaistukseksi vankeutta. Lisäksi kiinniottaminen on sallittu eräiden sellaisten rikosten osalta, joista on säädetty ainoastaan sakkorangaistus, mutta joiden perustunnusmerkistön rangaistusasteikko käsittää myös vankeuden. Valiokunta hyväksyy jokamiehen kiinniotto-oikeuden laajentamisen koskemaan myös lievää vahingon tekoa. Laajennus on perusteltu siitä syystä, että tavallisen kansalaisen ei ole mahdollista arvioida teon törkeysluokkaa siinä tilanteessa, jossa kiinniottaminen on sallittua: tavattaessa rikoksenteijä verekseltä tai pakenemasta.

Jokamiehen kiinniotto-oikeuden laajentamiseen on suhtauduttava varovaisesti. Säännös on lievempien rikosten osalta lähtökohtaisesti rajoitettava sellaisiin tekoihin, jotka kohdistuvat yleensä yksityisen henkilön etuihin ja joiden tekotapa on laissa selkeästi määritelty ja tavallisten kansalaisten tiedossa. Ehdotettu säännös, yhdessä hätävarjelua koskevan säännöksen kanssa, antaa riittävät mahdollisuudet tavallisille kansalaisille tarvittaessa voimakeinoin estää rikoksia ja myötävaikuttaa niiden selvittämiseen. Rikosoikeudelliset vastuuvapausperusteet ja uudistettavana olevat säännökset vapauteen kohdistuvista rikoksista johtavat jokamiehen kiinniotto-oikeutta hyvässä uskossa liian laajasti soveltavan

henkilön teon oikeudenmukaiseen arvioimiseen ilman, että luetteloon tarvitsisi lisätä useampia rikoksia.

Valiokunta pitää selvänä epäkohtana, että tavallisten kansalaisten ja eräiden ammattiryhmien toimintaa, kuten vartijoiden ja järjestysmiesten, jotka työtehtävissään voivat joutua käyttämään voimakeinoja rikosten estämiseksi ja epäiltyjen kiinniottamiseksi, arvioidaan samojen säännösten perusteella. Tällaisten ammattiryhmien koulutuksen on annettava riittävät valmiudet käyttää voimakeinoja oikein huomioon ottaen esimerkiksi niiden toissijaisuus ja suhde suojeltaviin etuuksiin nähden. Lainsäädäntöä on eriytettävä siten, että näitä ammattiryhmiä varten on omat säännöksensä, koska heiltä voidaan edellyttää tarkempaa laintuntemusta ja ammattitaitoa voimakeinojen käytössä kuin yksittäiseltä kansalaiselta, joka yllättäen ja ehkä ainutkertaisesti joutuu niihin turvautumaan.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin hallituksen esityksen ja lakialoitteen pohjalta näin kuuluvana:

Laki

pakkokeinolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun pakkokeinolain (450/87) 8 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 27 päivänä huhtikuuta 1990 (361/90) annetussa laissa,

muutetaan 1 luvun 1 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentin 2 kohta, 6 §:n 1 ja 3 kohta, 7 §:n 2 momentti, 8 §:n 1 momentti sekä 26 ja 28 §, 2 luvun 1 § ja 2 §:n 1 momentti sekä 5 luvun 1 §:n 1 momentti ja 12 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 1 §:n 1 momentti ja 5 luvun 1 §:n 1 momentti 24 päivänä elokuuta 1990 annetussa laissa (772/90), 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohta ja 2 luvun 1 § 27 päivänä maaliskuuta 1992 annetussa laissa (271/92) sekä 1 luvun 6 §:n 1 ja 3 kohta 29 päivänä joulukuuta 1988 annetussa laissa (1258/88), *sekä*

lisätään 1 lukuun uusi 26 a § seuraavasti:

1 luku

Kiinniottaminen, pidättäminen ja vangitseminen

Kiinniottaminen

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Pidättäminen

3, 6 ja 7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Vangitseminen

8 ja 26 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

26 a § (Uusi)

Kohtuuttoman vangitsemisen kieltö

Ketään ei saa vangita tai määrätä pidettäväksi edelleen vangittuna, jos se asian laadun taikka rikoksesta epäillyn tai tuomitun iän tai muiden henkilökohtaisten olojen vuoksi olisi kohtuutonta.

Täydentäviä säännöksiä

28 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Matkustuskieltö

1 ja 2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Etsintä

1 ja 12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Aittoniemi,

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

Vastalause

Hallituksen esityksessä olevat asiat ovat olleet pitkään pohdittavina sekä eduskunnassa että muutoin julkisessa keskustelussa, koska ne sisältävät ristikkäisiä vaikutuksia kansalaisten oikeusturvaan.

Vuonna 1986 perustuslakivaliokunta (PeVL 4/1986 vp) katsoi, että tuolloin hallituksen esitykseen sisältyneet ehdotukset pakkokeinojen käyttöön oikeuttavien rangaistusrajojen alentamisesta olisivat merkinneet yleisesti ottaen sitä, että pakkokeinojen käyttämisedellytykset olisivat lieventyneet. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen muutos olisi ollut perusoikeuksien suojan kannalta perusteltavissa vain erittäin painavista syistä, jollaisia hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ollut tuotu esille. Lakivaliokunta oli tuolloin asiasta samaa mieltä (LaVM 9/1986 vp).

Kansalaisten perusoikeuksien ja pakkokeinojen välistä tasapainoa haettiin myös auton luvantonta käyttöä koskeneessa erillismuutoksessa (LaVM 1/1992 vp).

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys poikkeaa tässä suhteessa eduskunnan aikaisemmin omaksumasta linjasta sisältäen sekä pakkokeinojen käyttöä koskevan rajan madaltamisen että yksityisen kansalaisen kiinniotto-oikeuden laajennuksen. Muutos on huomattava aikaisempaan nähden, ja sen vuoksi olemme pitäneet tarpeellisenä, että pakkokeinojen käytön osalta muistettaisiin riittävästi tilanteen kokonaisarviointiin liittyvät kohtuusnäkökohdat.

Valiokunta onkin ottanut tämän huomioon vangitsemisen yhteydessä, mutta ei pidättämisessä. Rikoksesta epäillyn pidättämisoikeuden ulottaminen kaikkiin sellaisiin rikoksiin, joista voi

seurata vuosi vankeutta, laajentaa oleellisesti niiden rikosten piiriä, joita pidätysoikeus tulisi koskemaan.

Muutoksen ongelmallisuutta lisää se, että rikoslain kokonaisuudistus etenee vaihteittain. Tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaan vuoden vankeusrangaistus on mahdollinen tosiasialliselta paheksuttavuudeltaan hyvin erilaisista teoista.

Tekoja, joihin pidätysoikeus tämän hallituksen esityksen hyväksymisen jälkeen ulottuu, ovat muun muassa seuraavat: markkinointirikos, uskonrauhan rikkominen, vietteleminen perättömän lausuman antamiseen, aviopetos, salakatselu, herjaus, sotilaan niskoittelu ja kurittomuus, kilpailunrajoitusrikos, rehulakirikos, lannoitelakirikos, työnantajan työluparikos sekä perättömän lausuman antaminen isyyden selvittämisessä. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevan, rikoslain uudistamisen toista vaihetta koskevan hallituksen esityksen mukaisen rangaistusasteikon mukaan pidätysoikeus tulisi koskemaan muun muassa vilpillistä äänestämistä, perätöntä vaarailmoitusta ja työnvälitysr rikosta.

Mielestämme on tärkeää, että pidättämiseen ja vangitsemiseen ryhdytään vain silloin, kun siihen on todellista aihetta. Pidättämisen edellytyksiä koskevan pykälän viimeisenä momenttina onkin kohtuussäännös, jonka mukaan on otettava huomioon asian laatu, rikoksesta epäillyn ikä ja muut henkilökohtaiset olot. Sen sijaan kohtuussäännöksessä ei erikseen mainita odotettavissa olevaa rangaistusta.

Huomattava osa niistä teoista, joista lain mukaan voi seurata vuoden vankeusrangaistus, rangaistaan käytännössä korkeintaan sakoilla. Tällaisesta teosta epäillyn pidättäminen ei mielestämme ole kohtuullista.

Siksi pidättämisen kohtuullistamissäännöstä olisi lain perusteluissa tullut täsmentää siten, ettei epäiltyä pidätetä sellaisen teon johdosta, josta käytännössä yleensä tuomitaan vain sakkoja.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1994

Tarja Halonen

Iivo Polvi

Satu Hassi

Yhdymme edellä olevaan vastalauseeseen siltä osin kuin se koskee perustelulausumaa (2).

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1994

Leena Luhtanen

Marja-Liisa Tykkyläinen

Hallituksen esityksessä n:o 14/1985 vp esituskintalainsäädännöksi oli pakkokeinolain pidättämistä koskevan kohdan kohtuussäännöksen perusteluissa tällainen täsmennys. Se kuului: "Pidättäminen voi olla kohtuutonta asian laadun vuoksi esimerkiksi, kun rikoksesta mitä ilmeisimmin on odotettavissa vain sakkorangaistus, vaikka rangaistusasteikon perusteella pidättäminen olisikin mahdollista."

Nyt puheena olevan hallituksen esityksen käsittelyssä valiokunta ei hyväksynyt esittämääme vastaavaa kohtuussäännöksen korostusta.

Rikoslakiuudistuksen kolmas ja samalla viimeinen osa tulee seuraavan eduskunnan aikana käsittelyyn. Nyt käsiteltävänä olevat asiat liittyvät olennaisella tavalla tähän kokonaisuuteen. Tätä varten hallituksen tulisi seurata nyt tehtyjä osauudistuksia tavallista tarkemmin voidakseen antaa niistä selvityksen eduskunnalle selonteossa tai muussa sopivaksi katsottavassa muodossa, jotta kokemukset voitaisiin ottaa huomioon rikoslain kolmannen vaiheen yhteydessä. Tämän vuoksi esitimme hyväksyttäväksi asiaa koskevan pönten, joka kuitenkin hävisi äänestyksessä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön lisättäisiin perustelukappale (1) ja seurantapönsi (2) seuraavasti:

1) "Valiokunta katsoo, että pidättämistä ei tule suorittaa rikoksesta, josta tavallisesti tuomitaan sakkorangaistus."

2) "Valiokunta edellyttää, että hallitus tuo viimeistään kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta eduskuntaan selvityksen lain vaikutuksista."

