

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Katja Repo, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Juha Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- esittelijäneuvos Juho Lehtimäki, Oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos Pekka Koponen, korkein oikeus
- käräjätuomari Johanna Nevalainen, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Heidi Savurinne, Syyttäjälaitos
- poliisitarkastaja Kari Siivo, Poliisihallitus
- rikostarkastaja Kimmo Sainio, Helsingin poliisilaitos
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi
- asianajaja Jussi Sarvikivi, Suomen Asianajajaliitto
- professori Sakari Melander
- professori Matti Tolvanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tuomioistuinvirasto
- suojelupoliisi

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse poliisilain (872/2011) muuttamisesta. Esityksen mukaan muutosten tarkoituksena on ensinnäkin selvittää poliisilain sellaisia säännöksiä, jotka ovat käytännössä osoittautuneet epäselviksi tai tulkinnanvaraisiksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä salaisen tiedonhankinnan kohteena olevan henkilön perusoikeussuojaa vahvistavia muutoksia, jotka perustuvat voimassa olevasta sääntelystä erityisesti laillisuusvalvonta- ja oikeuskäytännössä esiin nousseisiin seikkoihin. Esityksessä ehdotetaan myös laajennettavaksi eräiden toimivaltuuksien käyttöä.

Esityksen perusteluista (HE, s. 3) ilmenevin tavoin voimassa oleva poliisilaki (872/2011) on tullut voimaan 1.1.2014 samaan aikaan esitutkintalain (805/2011) ja pakkokeinolain (806/2011) kanssa. Lait valmisteltiin vuosina 2007—2010 Esitutkinta- ja pakkokeinokomiteassa (oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2 ja HE 224/2010 vp) ja viimeisteltiin laajan lausuntokierroksen jälkeen sisäministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä.

Oikeusministeriö asetti 10.7.2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella pakkokeinolain muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset (OM058:00/2020). Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2021. Työryhmän tehtävänä oli tarkastella pakkokeinolain muutostarpeita ja tarkastelun perusteella valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmässä ehdotettiin tehtäväksi useita muutoksia muun muassa pakkokeinolain 10 lukuun.

Nyt käsiteltävästä poliisilakia koskevasta esityksestä ilmenevin tavoin (HE, s. 3) salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain 5 luku perustuu olennaisilta osiltaan pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin salaisista pakkokeinoista. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää olennaisesti samojen edellytysten perusteella rikosten estämiseen kuin niitä voidaan käyttää pakkokeinolain 10 luvun perusteella rikosten selvittämiseen. Rikoksen paljastamiseen salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää vain, jos kysymyksessä olisi laissa tarkemmin säädetty maanpetos- tai terrorismirikos. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan tietyissä tapauksissa käyttää myös vaaran torjumiseen.

Esityksestä ilmi käyvin tavoin (HE, s. 3) nyt käsiteltävän hallituksen esityksen osalta tehtävänä on erityisesti ollut valmistella poliisilain 5 luvun muutokset niin, että ne vastaavat pääosiltaan oikeusministeriön pakkokeinolakityöryhmässä pakkokeinolain 10 lukuun tehtäviä muutoksia. Sisäministeriö asetti 6.5.2021 hankkeen, jonka tehtävänä oli tarkastella poliisilain (872/2011) muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Hanke pyrittiin toteuttamaan mahdollisimman pitkälle samassa aikataulussa oikeusministeriössä valmisteltavien pakkokeinolain muutosten kanssa. Työryhmien työtä koordinoitiin siltä osin kuin kyse oli vastaavasta sääntelystä pakkokeinolain 10 luvussa ja poliisilain 5 luvussa. Pakkokeinolakia (HE 217/2022 vp) ja nyt käsiteltävää poliisilakia koskevien esitysten yhteys käy ilmi myös hallituksen esityksen jaksosta 11 "Suhde muihin esityksiin" (HE, s. 39).

Lakivaliokunta on tarkastellut nyt käsiteltävää hallituksen esitystä poliisilain muuttamisesta erityisesti siltä osin kuin sillä on liityntä lakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan pakko-

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2022 vp

keinolakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 217/2022 vp). Edellä todetuvin tavoin keskeinen liityntä on nimenomaan salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan poliisilain 5 luvun osalta.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perustella lakivaliokunta pitää oman toimialansa kannalta esityksessä ehdotettua poliisilain päivittämistä lähtökohtaisesti tarpeellisenä ja kannatettavana. Valiokunta katsoo, että on perusteltua lähteä siitä aiemmassa lainvalmistelukäytännössä omaksutusta lähtökohdasta, jonka mukaisesti pakkokeinolakea (806/2011) ja poliisilakia uudistetaan ennen muuta salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevin osin lähtökohtaisesti yhdenmukaisesti. Edelleenkin salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain 5 luvun sääntely on perusteltua rakentaa pakkokeinolain 10 luvun sääntelyn pohjalle ja sääntelyn tulee näin ollen olla mahdollisimman pitkälle samansisältöistä.

Nyt käsiteltävässä poliisilain muuttamista koskevassa esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan sääntelyyn. Tältä osin valiokunta nostaa esiin esimerkiksi ehdotuksen, jonka mukaan lupaa telekuuntelulle tai -valvonnalle ei enää jatkossa lähtökohtaisesti rajoiteta vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota, että esimerkiksi vastaavaa periaatteellista muutosta ehdotetaan myös pakkokeinolain 10 luvun sääntelyyn parhaillaan lakivaliokunnassa käsiteltävänä olevassa pakkokeinolakea koskevassa hallituksen esityksessä (HE 217/2022 vp).

Lakivaliokunta toteaa, että valiokunta ottaa kantaa pakkokeinolain 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskeviin ehdotuksiin käsitellessään edellä mainittua pakkokeinolakea koskevaa hallituksen esitystä ja antaessaan siitä mietinnön. Pakkokeinolakea koskevaan sääntelyyn liittyen perusoikeuksiin liittyvät seikat ovat keskeisessä asemassa, minkä vuoksi pakkokeinolakea koskevan esityksen osalta keskeistä on myös perustuslakivaliokunnan arvio ehdotetusta pakkokeinolakea koskevasta sääntelystä. Kyseinen esitys (HE 217/2022 vp) onkin myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Edellä todetun valossa lakivaliokunta esittääkin hallintovaliokunnalle, että hallintovaliokunta huomioi poliisilakia koskevan esityksen (HE 275/2022 vp) ja erityisesti sen salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan 5 luvun sääntelyn osalta tavoitteen siitä, että mainittu sääntely perustuu jatkossakin pakkokeinolain 10 luvun sääntelyyn.

Etsintäkuulutetun ja muun henkilön kiinniottaminen

Edellä selostetun poliisilain 5 luvun sääntelyn lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan etsintäkuulutetun kiinniottamista koskevan sääntelyn muuttamista niin, että se kattaa myös sellaisen muun henkilön kuin etsintäkuulutetun henkilön, jonka tuomioistuimella on määrännyt noudettavaksi tuomioistuimeen, vangittavaksi tai otettavaksi säilöön (lakiehdotuksen 2 luvun 3 §). Esityksen perusteluista (HE, s. 7—8 ja 33) ilmi käyvin tavoin muutosehdotus liittyy eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun (EOAK/23/2017), jossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pitänyt ongelmallisena kysymystä siitä, onko säädösperusta menettelystä oikeuteen tuotavaksi määrättyjen henkilöiden osalta asianmukainen.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esityksessä ehdotettua poliisilain 2 luvun 3 §:n tarkistamista perusteltuna.

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2022 vp

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan etsintäkuulutuksen määritelmän, sen antamisen edellytysten ja päätöksenteon osalta voimassa oleva sääntely on kuitenkin puutteellinen. Tähän liittyvät kysymykset edellyttäisivät kuitenkin huolellista ja erillistä lainvalmistelua ottaen huomioon asian merkityksellisyys ja liittyvät perusoikeuksiin.

Muita huomioita

Yksittäisenä poliisi- ja pakkokeinolain yhteensovittamiseen liittyvänä seikkana lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (HE 217/2022 vp) pakkokeinolain 5 luvun 57 §:ään ehdotetaan uutta 2 momenttia, joka koskee sellaisen ylimääräisen tiedon hävittämistä, joka ei liity rikokseen ja jonka sisältöä ei saada selville. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin, että vastaavanlaista muutosta ei ehdoteta nyt käsiteltävässä poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä poliisilain 5 luvun 55 §:ään. Asiassa saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että nyt käsiteltävässä poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä omaksuttu ratkaisu on asianmukainen muun muassa edellä mainittujen pykälien sisällöllisen eroavuuden vuoksi.

Poliisilain 5 luvun 61 §:ssä säädetään teleyrityksen avustamisvelvollisuudesta ja pääsystä eräisiin tiloihin. Kyseistä pykälää ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Jotta mainitun pykälän muotoilut olisivat linjassa poliisilain 5 luvun muuhun sääntelyyn ehdotettujen muutosten kanssa, lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta harkitsee poliisilain 5 luvun 61 §:n ja sen otsikon tarkistamista siten, että "teleyrityksen" sijasta viitataan "viestinnän välittäjään".

Esityksessä ehdotetaan poliisilain 5 luvun peiteltyä tiedonhankintaa ja sen edellytyksiä koskevaan 15 §:ään uutta 4 momenttia, jonka mukaan poliisi saa kohdistaa henkilön peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos.

Edellä mainitussa 5 luvun 15 §:ään ehdotetussa 4 momentissa mainittu rikoslain 17 luvun 19 § on kumottu 1.1.2023 alkaen lailla 732/2022. Asiallisesti vastaavista teoista on 1.1.2023 alkaen säädetty rikoslain 20 luvun 21 §:ssä, jossa enimmäisrangaistus on korotettu kahteen vuoteen vankeutta. Näin ollen ehdotetun momentin alkuosa ("säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta") kattaa jo esityksessä erikseen mainitun kriminalisoinnin. Erillismaininta tästä kriminalisoinnista poliisilain 5 luvun 15 §:n 4 momentissa on valiokunnan käsityksen mukaan siten tarpeeton. Edellä todetun valossa lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että lakiehdotuksen 5 luvun 15 §:n 4 momentista poistetaan muotoilu "tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos".

Lakivaliokunta toteaa lisäksi, että nyt käsiteltävää hallituksen esitystä (HE 275/2022 vp) koskevassa valiokuntakuulemisessa on esitetty näkemyksiä useista poliisilakia koskevista uudistamistarpeista, joita ei ole sisällytetty nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen. Lakivaliokunta toteaa, että lainsäädännön toimivuutta on syytä seurata ja arvioida myös muita mahdollisia muutostarpeita.

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto