

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 213/2013 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 5/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jere Lumme, valtiovarainministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuuli Eerolainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä, apulaispäällikkö Ulla Oinonen, Itä-Suomen syyttäjänvirasto
- poliisiylitarkastaja Markku Ryymin, Poliisihallitus
- rikostarkastaja Pekka Vasara, keskusrikospoliisi
- asianajaja Satu Wartiovaara, Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriön rajavartio-osasto
- Helsingin käräjäoikeus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa marraskuussa 2001 tehdyn keskinäistä oikeusapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan sekä

lisäpöytäkirjan nojalla annettavat varaukset ja selityksen.

Toisen lisäpöytäkirjan tarkoituksena on tehostaa ja helpottaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kansainvälisessä

oikeusavussa rikosasioissa. Toinen lisäpöytäkirja täydentää Euroopan neuvoston voimassa olevia yleissopimuksia, erityisesti vuonna 1959 tehtyä eurooppalaista yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa.

Toinen lisäpöytäkirja sisältää määräyksiä muun muassa yhteydenpitojärjestyksestä oikeusviranomaisten välillä, todistajien kuulemisesta video- tai puhelinkokouksen avulla, oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedoksiannosta postitse sekä rajat ylittävistä tarkkailusta, valvotuista läpilaskuista, peitetutkinnasta ja yhteisistä tutkintaryhmistä. Toisen lisäpöytäkirjan sisältö on osin lähes yhdenmukainen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä vuonna 2000 tehdyn yleissopimuksen keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa kanssa. Lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan helmikuussa 2004.

Esitykseen sisältyy myös lakiehdotus toisen lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja lisäpöytäkirjan soveltamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin toinen lisäpöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan. Lain voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa an-

nettua lakia. Lakia ehdotetaan muutettavaksi sillä osin kuin on katsottu tarpeelliseksi, että mainitun lain säännökset saatetaan vastaamaan toisen lisäpöytäkirjan määräyksiä. Lakiin ehdotetaan myös joitakin sellaisia muutoksia, jotka eivät johdu toisen lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen soveltamisesta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan lähinnä teknisiä muutoksia, jotka johtuvat uuden pakkokeinolain voimaantulosta tammikuussa 2014. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tarpeellisina pidettyjä muutoksia rikoslakiin, yhteisistä tutkintaryhmistä annettuun lakiin, vapautensa menettäneen henkilön väliaikaisesta siirtämisestä todistelutarkoituksessa rikosasioissa annettuun lakiin, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin sekä oikeudenkäymiskaareen. Ehdotetut muutokset eivät johdu toisen lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella laki-valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Esityksen lähtökohtia

Kansainvälisellä rikosoikeusavulla tarkoitetaan eri valtioiden toisilleen antamaa apua valtioiden rajat ylittävien rikosasioiden käsittelyssä. Hallituksen esityksessä esitetään, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa marraskuussa 2001 teh-

dyn keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan (jäljempänä toinen lisäpöytäkirja) sekä sen nojalla annettavat varaukset ja selityksen. Hallituksen esitys sisältää myös kaksi muuta sääntelykokonaisuuteen liittyvää eduskunnan hyväksyntää edellyttävää kansainvälistä velvoitetta koskevaa ilmoitusta ja selitystä sekä kannanoton eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta eräissä toimivaltaisen viranomaisen ilmoittamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Toinen lisäpöytäkirja sisältää määräyksiä muun muassa yhteydenpitojärjestyksestä oikeusviranomaisten välillä, todistajien kuulemisesta video- tai puhelinkokouksen avulla,

oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedoksiannosta postitse sekä rajat ylittävistä tarkkailusta, valvotuista läpilaskuista, peitetutkinnasta ja yhteisistä tutkintaryhmistä. Esityksessä ehdotetaan, että Suomi tekisi muun muassa poissulkevan varauksen rajat ylittävää tarkkailua (17 artikla) ja valvottua läpilaskua (18 artikla) koskeviin määräyksiin sekä osittaisen varauksen peitetutkintaa koskevaan määräykseen (19 artikla).

Saamansa selvityksen nojalla lakivaliokunta kiinnittää yleisesti huomiota ehdotettuun sääntelytapaan eli sekamuotoisen voimaansaattamislain käyttämiseen toisen lisäpöytäkirjan voimaansaattamisessa. Esityksen periaatteena on, että kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettuun lakiin (4/1994, jäljempänä rikosoikeusapulaki) ehdotetaan sisällytettäväksi ne toisen lisäpöytäkirjan määräyksiä vastaavat säännökset, joita voidaan soveltaa mihin tahansa valtioon, myös sellaisiin, jotka eivät ole toisen lisäpöytäkirjan osapuolena. Lisäpöytäkirjan voimaansaattamislakiin taas ehdotetaan otettavaksi ne säännökset, joita sovelletaan vain lisäpöytäkirjaan sitoutuneisiin valtioihin.

Lakivaliokunta toteaa kansainväliseen rikosoikeusyhteistyötä koskevan sääntelyn luonteen kuuluvan, että se on väistämättä hajanaista, eikä tätä voida kokonaan estää kansallisella sääntelyllä. Suomessa rikosoikeusapulaki on alaa koskeva yleislaki, jota voidaan soveltaa suhteessa mihin tahansa valtioon. Sen rinnalla joudutaan kuitenkin soveltamaan myös kansainvälisiä sopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita. Tämä ilmenee rikosoikeusapulain 30 §:n 2 momentista, jonka mukaan lain säännösten estämättä kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa annetaan myös siten kuin oikeusavun antamisesta on erikseen sovittu tai säädetty.

Suomen kansainväliset velvoitteet antaa oikeusapua perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja muihin velvoitteisiin eivätkä kansalliseen lainsäädäntöön, joka usein ainoastaan mahdollistaa oikeusavun antamisen. Tältä osin tulee ottaa huomioon myös muiden kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutuneiden jäsenvaltioiden mahdolliset varaukset. Jos kansainvälisiin yleissopi-

muksiin sisältyvää sääntelyä ryhdytään laajemmin toistamaan rikosoikeusapulaissa, yleislaki tulisi erittäin laajaksi, mutkikkaaksi ja siten myös vaikeaselkoiseksi.

Saamansa selvityksen ja edellä todetun nojalla lakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu lainsäädäntötekniikka on hyväksyttävä ja tarkoituksenmukainen. Ehdotetut muutokset ovat omiaan yhtenäistämään kansainvälisen rikosoikeusavun sääntelykokonaisuutta ja tekemään siitä sisäisesti entistä johdonmukaisemman.

Rajojen yli tapahtuva tarkkailu (17 artikla)

Toisen lisäpöytäkirjan 17 artikla sisältää määräykset osapuolten rajojen yli tapahtuvasta tarkkailusta. Artiklassa määrätään tarkkailun jatkamisesta toisen osapuolen alueelle kahdessa eri tapauksessa. Tarkkailun jatkaminen on mahdollista ensinnäkin ennakolta toimitetun oikeusapupyynnön nojalla ja toiseksi erityisen kiireellisissä tilanteissa ilman oikeusapupyyntöä. Artiklan mukaisen yhteistyön perustarkoitus on sallia siinä tarkoitettu vieraan valtion virkamiehen toimivalta toisen osapuolen alueella.

Artikla vastaa lähes täysin Schengenin yleissopimuksen (SopS 23/2001) 40 artiklaa. Lisäpöytäkirjan artiklassa on kuitenkin kaksi eroa verrattuna Schengenin yleissopimukseen. Ensinnäkin artiklan 1 kohdan soveltamisala on laajempi, ja toiseksi artiklan 6 kohtaan sisältyvään luetteloon on lisätty kaksi tekoa verrattuna Schengenin yleissopimukseen. Artikla on lisäksi lähes yhdenmukainen EU:n jäsenvaltioiden välisen Napolin II yleissopimuksen (SopS 148/2004) 21 artiklan kanssa.

Siltä osin kuin kyse olisi yhteistyöstä, joka vieraan valtion pyynnöstä suoritetaan Suomen alueella Suomen toimivaltaisten viranomaisten toimesta, tällainen yhteistyö on rikosoikeusapulain voimassa olevien säännösten nojalla (15 ja 23 §) jo mahdollista suhteessa mihin tahansa valtioon. Rikosoikeusapulain 10 § sallii myös vieraan valtion viranomaisen läsnäolon Suomen alueella pyydettyä toimenpidettä suoritettaessa. Pyyntöä esittäneen valtion toimivaltaisella vi-

ranomaisella on lisäksi esitutkintaa toimitettaessa oikeus osallistua asian käsittelyyn, jos esitutkintaviranomainen antaa tähän luvan. Pyynnön esittäneen valtion viranomainen voi siis olla läsnä suomalaisen viranomaisen suorittaessa tarkkailutehtävää kyseisen valtion pyynnöstä.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että artiklan lähtökohtana on, että vieraan valtion virkamiehet soveltaisivat Suomen lainsäädäntöä Suomen alueella. Vieraan valtion tulisi noudattaa myös Suomen tekemiä varaumia. Käytännön tilanteessa on kuitenkin vaikea varmistaa, että vieraan valtion virkamies tuntisi Suomen lainsäädännön ja sen, miten Suomi on sitoutunut artiklaan. Sääntely on monimutkaista, joten toimivaltuuksien soveltaminen olisi haastavaa. Vieraan valtion virkamiehen tulisi siis tuntea artiklan sisältö, Suomen siihen tekemät varaukset ja Suomen lainsäädäntö, jotta hän voisi toimia sallitulla tavalla Suomen alueella. Lisäksi artiklan perustarkoituksena voidaan pitää sitä, että sitä sovelletaan kiiretilanteissa, joissa suoritettavia toimia on vaikea siirtää sen alueen viranomaisille, jonka alueella toimitaan. Tällaisessa tilanteessa Suomen alueella suoritettavista toimista sopiminen on käytännössä hankalaa.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan HaVL 5/2014 vp hallituksen esityksen mukaisesti pitänyt perusteltuna, että Suomi tekee lisäpöytäkirjan varauksen, joka merkitsee, ettei maamme hyväksy kyseistä 17 artiklaa. Lakivaliokunnan mukaan kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta on riittävää, että rikosoikeusapulain säännösten nojalla Suomen ja pyynnön esittäneen valtion yhteistyö Suomen alueella on mahdollista tarkkailua suoritettaessa. Näin ollen hallituksen esityksen mukainen lähestymistapa 17 artiklaan on perusteltu ja riittävää on, että tarkkailua koskevat toimet voidaan Suomessa suorittaa suomalaisten viranomaisten toimesta. Lakivaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että Suomi tekee artiklaan kokonaan poissulkevan varauksen, jolloin vieraan valtion virkamiehelle on myös selvää, että Suomi ei osallistu artiklasa tarkoitettuun yhteistyöhön.

Valvottu läpilasku (18 artikla)

Toisen lisäpöytäkirjan 18 artikla sisältää määräykset yhteistyöstä valvotuissa läpilaskuissa osapuolten välillä. Artiklan tarkoituksena on velvoittaa osapuolet mahdollistamaan valvotut läpilaskut alueellaan. Artiklan 1 kohdan mukaan kukin osapuoli sitoutuu varmistamaan, että sen alueella voidaan sallia toisen osapuolen pyynnöstä tapahtuvat valvotut läpilaskut tutkitessa rikoksia, joiden johdosta rikoksesta epäilty voidaan luovuttaa. Euroopan neuvostoon kuuluvien valtioiden välillä luovuttamiskelpoisena pidetään rikosta, josta säädetty rangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta.

Vuoden 2014 alussa voimaan tulleen uuden pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 41 §:n mukaan valvotussa läpilaskussa esitutkintaviranomainen saa olla puuttumatta esineen, aineen tai omaisuuden kuljetukseen tai muuhun toimitukseen tai siirtää tällaista puuttumista, jos tämä on tarpeen tekeillä olevaan rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi taikka tekeillä olevaa rikosta vakavamman rikoksen tai laajemman rikoskokonaisuuden selvittämiseksi. Esitutkintaviranomainen saa käyttää valvottua läpilaskua, jos on syytä epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Edellytyksenä on lisäksi, että läpilaskua voidaan valvoa ja siihen voidaan tarvittaessa puuttua. Uuden pakkokeinolain säätämisen yhteydessä rikosoikeusapulain 23 §:n 1 momenttiin (832/2011) on lisätty valvottu läpilasku pakkokeinoksi, jota voidaan käyttää toisen valtion oikeusapupyynnön täyttämiseksi.

Pakkokeinolain 10 luvun 41 § asettaa siten valvotun läpilaskun käytölle olennaisesti korkeamman kynnyksen kuin vuoden 2000 EU:n oikeusapusopimus (SopS 88/2005).

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin EU:n jäsenvaltioiden osalta valvottuja läpilaskuja koskevaa erityissäännöstä vuoden 2000 EU:n oikeusapusopimuksen voimaansaattamislakiin (4. lakiehdotuksen 2 a §). Säännös on tarpeellinen Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi, sillä vuoden 2000 EU:n oikeusapusopimus ei salli varauksen tekemistä artiklaan. EU:n jäsenvaltioiden osalta valvottuja läpilaskuja

koskeva sääntely tulee tosin muuttumaan eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin voimaantulon myötä. Direktiivin 28 artiklassa valvottujen läpilaskujen käyttöä ei ole enää sidottu luovuttamiskelpoisiin rikoksiin, vaan vastaaviin kansallisiin tapauksiin (28 artiklan 1 kohta).

Koska valvottua läpilaskua koskee vuoden 2014 alussa voimaan tullut uusi lainsäädäntö, esityksessä ehdotetaan, että Suomi tekee toisen lisäpöytäkirjan 18 artiklaan kokonaan poissulkevan varauksen. Tämä tarkoittaa, että suhteessa EU:n ulkopuolisiin valtioihin valvotun läpilaskun kynnys on sama kuin puhtaasti kotimaisissa tilanteissa. Toisaalta ehdotettu uusi 2 a § merkitsee, että valvotun läpilaskun kynnys olisi kotimaisissa tilanteissa korkeampi kuin suhteessa EU-maihin.

Lakivaliokunta kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että riippumatta tehdystä varauksesta Suomen viranomaiset voivat kansallisen lainsäädännön nojalla tehdä artiklassa tarkoitettua yhteistyötä rikosoikeusapulain ja pakkokeinolain säännösten nojalla.

Hallintovaliokunta pitää lausunnossaan ongelmallisena, ettei valvottua läpilaskua voida käyttää esimerkiksi tavallisten huumerekosten tai muuntohuumeiden salakuljetuksen esitutkinnassa tarkoituksin paljastaa vielä vakavampia rikoksia, suurempaa rikoskokonaisuutta tai saada kiinni päätekijöitä. Hallintovaliokunnan mukaan kansallista lainsäädäntöä tulisi tarkistaa esimerkiksi niin, että huumeiden salakuljetukseen voidaan puuttua nyt kyseessä olevalla pakkokeinolla kattavasti. Jos sanottua ei pidetä tässä yhteydessä mahdollisena, hallintovaliokunta katsoo, että lainmuutos on joka tapauksessa tarpeen toteuttaa erillisen valmistelun pohjalta.

Koska valvottua läpilaskua koskevat pakkokeinolain säännökset ovat vasta juuri tulleet voimaan, lakivaliokunnan mukaan niiden muutostarpeen arviointia ei tule suorittaa näin pian säännösten voimaantulon jälkeen. Säännösten soveltamisesta ei ole vielä kokemusta, eikä niiden toimivuutta siten voida vielä arvioida. Lakivaliokunnan mukaan varauksena on perusteltua tehdä ehdotetulla tavalla myös siksi, että se mah-

dollistaa kansallisen lainsäädännön sisällön arvioimisen tarvittaessa uudelleen.

Peitetutkinta (19 artikla)

Toisen lisäpöytäkirjan 19 artiklan 1 kohdan mukaan pyynnön esittänyt ja pyynnön vastaanottanut osapuoli voivat sopia peite- tai väärän henkilöllisyyden turvin toimivien virkamiestensä osallistumisesta toistensa rikostutkintaan (peitetutkinta). Artikla ei tarkemmin määrittele peitetutkinnan sisältöä. Vuoden 2000 EU:n oikeusapusopimuksen 14 artiklan peitetutkinnan määritelmän katsottiin tarkoittavan Suomen lainsäädännössä peitetoimintaa ja valeostoa (HE 31/2003 vp, s. 53).

Hallituksen esityksen mukaan vieraan valtion virkamies voisi suorittaa Suomessa yksittäisiä peitetoiminta- tai valeostotoimenpiteitä vain, jos Suomen viranomaiset esittävät oikeusapupyynnön vieraalle valtiolle. Esityksessä on pidetty myös mahdollisena, että tällaiset toimivaltuudet voisivat soveltua myös muihin kuin toisen lisäpöytäkirjan osapuolena oleviin valtioihin.

Lakivaliokunta kiinnittää asiaa arvioidessaan ensinnäkin huomiota siihen, että rikosoikeusapulaki mahdollistaa jo nyt rikosoikeusavun antamisen kaikille valtioille peitetoiminnan ja valeostojen osalta. Rikosoikeusapulain säännösten nojalla tapahtuva yhteistyö peitetoiminnassa ja valeostoissa toteutetaan kuitenkin aina siten, että pyynnön täyttää suomalainen poliisimies. Rikosoikeusapulain säännökset eivät siis mahdollista vieraan valtion virkamiehen toimintaa Suomen alueella peitetoiminta- tai valeostotehtävissä toisen lisäpöytäkirjan tarkoittamalla tavalla. Erikseen on kuitenkin säädetty, että Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamiehelle voidaan antaa oikeus suorittaa rikoksen selvittämiseksi peitetoimintaa ja valeostoja Suomen alueella (L 530/2005).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rikosoikeusapulakiin pykälä vieraan valtion virkamiehen oikeudesta peitetoiminnan tai valeoston toteuttamiseen (2. lakiehdotuksen 23 a §). Pykälä sisältäisi säännöksen, jonka nojalla vieraan valtion toimivaltaiselle virkamie-

helle voidaan antaa oikeus suorittaa yksittäisiä pakkokeinolain 10 luvun mukaisia peitetoiminta- tai valeostotoimenpiteitä. Vieraan valtion toimivaltaiselle virkamiehelle voitaisiin antaa pykälässä tarkoitetut oikeudet vain tilanteessa, jossa Suomen toimivaltainen viranomais olisi esittänyt vieraalle valtiolle tätä koskevan oikeusapupyynnön. Lisäksi kyseisen valtion olisi tullut hyväksyä pyyntö. Oikeuksia ei sitä vastoin voitaisi antaa tilanteessa, jossa toinen valtio pyytäisi peitetoiminnan tai valeoston suorittamista Suomen alueella. Tällainen pyyntö täytettäisiin jatkossakin aina kokonaan Suomen viranomaisten toimesta.

Saadun selvityksen perusteella tarve sallia vieraan valtion virkamiehen toimivalta Suomen alueella koskee nimenomaan niin sanottujen lainamiesten käyttöä kotimaista esitutkintaa varten. Tämän johdosta kyseinen yhteistyö ehdotetaan hallituksen esityksessä sallittavaksi.

Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä olisi oikeus suorittaa pykälässä tarkoitettuja toimenpiteitä ainoastaan peitetoiminnan tai valeoston toteuttamisesta vastaavan poliisimiehen *välittömässä valvonnassa*. Rajoituksen tarpeellisuus liittyy siihen, että kyse voi olla minkä tahansa valtion toimivaltaisesta virkamiehestä, joka voi tulla hyvin erilaisesta oikeuskulttuurista kuin Suomi. Tähän liittyy myös se, että ehdotetussa 23 a §:ssä ei säädetä oikeudesta kantaa asetta, eikä esityksessä ehdoteta poikkeusta ampuma-asetlain (1/1998) soveltamisalaan. Tämä tarkoittaa lakivaliokunnan mukaan sitä, että tällaista oikeutta ei voida antaa vieraan valtion virkamiehelle. Jos katsotaan, että ehdotetussa 23 a §:ssä tarkoitettu peitetoiminta tai valeosto on toiminnan luonteen vuoksi niin vaarallista, että vieraan valtion virkamiehen työturvallisuus edellyttäisi oikeutta kantaa asetta, tällaisia toimia ei voitaisi ehdotuksen mukaan toteuttaa. Hallintovaliokunta ei ole lausunnossaan todennut, että ehdotettua sääntelyä olisi aseenkanto-oikeutta koskevalta osin syytä muuttaa, eikä lakivaliokuntakaan katso saamansa selvityksen nojalla olevan perusteita arvioida asiaa toisin.

Hallituksen esityksen perusteluissa välittömän valvonnan toteuttamismuotoja mainitaan

kaksi. Ensimmäinen olisi fyysinen läsnäolo: suomalainen poliisimies olisi fyysisesti samassa tilassa kuin vieraan valtion virkamies. Toiseksi valvonta voitaisiin toteuttaa myös uuden pakkokeinolain 10 luvun 38 §:n mukaisesti varustamalla vieraan valtion virkamies kuuntelun ja katselun mahdollistavalla teknisellä laitteella. Vieraan valtion virkamies olisi tiukemmassa valvonnassa kuin suomalainen peitemies tai valeostaja.

Pakkokeinolain mukaisissa tavanomaisissa kotimaisissa tilanteissa ei ole säädetty peitetoiminnan tai valeoston suorittavan poliisimiehen toiminnan aikana suoritettavasta valvonnasta taikka toiminnan seuraamisesta. Myöskään 13 päivänä helmikuuta 2014 annettuun valtioneuvoston asetukseen (122/2014) esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta ei sisälly tällaisia säännöksiä.

Saadun selvityksen mukaan vaatimus edellä kerrotulla tavalla määritetystä välittömästä valvonnasta fyysisenä läsnäolona samassa tilassa tarkoittaa käytännössä sitä, että operaatioon tulisi soluttaa ulkomaisen peitehenkilön lisäksi myös suomalainen peitehenkilö valvomaan tämän toimintaa. Kahden peitehenkilön saaminen samalle jutulle ei kuitenkaan käytännössä voi onnistua. Toisaalta kuuntelun ja katselun mahdollistavien elektronisten laitteiden mukana pitäminen voi paljastaa peitehenkilön epäluuloisessa ja koko ajan varuillaan olevassa seurassa. Laitteiden toimivuus varsinkin metallirakenteita sisältävien rakennusten sisällä voi olla myös kyseenalainen, ja tällä voi olla vaikutusta myös työturvallisuuteen.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan todennut, että peitetutkinta on jo sinänsä erittäin vaativaa tutkintaa eikä peitehenkilön aivan välitön valvonta ole välttämättä läheskään aina mahdollista. Sääntelyn riittävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen täyttäisi hallintovaliokunnan käsityksen mukaan se, että ulkomalainen peitehenkilö toimii suomalaisen poliisin johdolla ja valvonnassa.

Lakivaliokunta pitää kuitenkin hallituksen esityksen tavoin perusteltuna, että vieraan valtion virkamies on suomalaisen virkamiehen in-

tensiivisessä valvonnassa. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että esitys sallisi ulkomaisen virkamiehen peitetutkinnan vain Suomen toimivaltaisen viranomaisen esittämän oikeusapupyynnön nojalla. Toisaalta esitys ei koskisi tältä osin vain Euroopan neuvoston jäsenvaltioita, vaan sallisi säädetyillä edellytyksillä peitetutkinnan periaatteessa minkä tahansa valtion virkamiehille.

Saadun selvityksen ja eri suuntiin vaikuttavien näkökohtien punninnan perusteella edellytys valvonnan välittömyydestä on lakivaliokunnan mukaan syytä säilyttää pykälässä, mutta sille ei kuitenkaan ole perusteltua asettaa niin korkeita vaatimuksia kuin hallituksen esityksen perusteluissa esitetään. Muitakin valvonnan muotoja voidaan pitää hyväksyttävinä. Valiokunta katsoo, että valvonta voi olla välitöntä myös silloin, kun ulkomaalaisen peitemiehen toiminta on hyvin tiiviisti suomalaisten virkamiesten seurannassa siten, että viranomaiset voivat tarvittaessa puuttua tilanteen etenemiseen. Tämä tarkoittaa, että ulkomaalainen peitemies voi olla lyhyitä aikoja ilman fyysiseen tilaan tai teknisiin varusteisiin perustuvaa valvontaa, jos tällainen valvonta ei ole mahdollista. Tällöin ulkomaalaisen virkamiehen on välittömästi raportoitava tilanteesta suomalaisille poliiseille. Kyse olisi siten toiminnan tiiviistä seurannasta. Toiminta tulee lähtökohtaisesti pyrkiä järjestämään siten, että tällainen valvonta on mahdollista. Valvonnan välittömyyttä voidaan valiokunnan mukaan luonnehtia myös siten, että suomalaisilla virkamiehillä on koko ajan oltava tarkka käsitys tilanteesta sekä sen etenemisestä. Täten voidaankin puhua eräänlaisesta seurantavalvonnasta.

Saadun selvityksen perusteella peitetutkinnalta edellytetty toimenpiteiden yksilöintivaatimus menisi hyvin pitkälle. Esityksen perustelujen mukaan ne yksittäiset pakkokeinolain 10 luvun mukaiset peitetoiminta- tai valeostotoimenpiteet, jotka vieraan valtion virkamies voisi suorittaa, tulisi aina yksilöidä peitetoiminnan tai valeoston toteuttamisesta laadittavassa kirjallisessa suunnitelmassa. Sekä peitetoiminnan että valeoston osalta toimenpiteiden yksilöinnin taso

on korkeampi kuin uuden pakkokeinolain 10 luvun 30 ja 36 §:ssä.

Pakkokeinolain 10 luvun 30 §:n 2 momentin mukaan peitetoiminnan toteuttamisesta on laadittava kirjallinen suunnitelma, jonka tulee sisältää peitetoimintaa koskevan päätöksenteon ja peitetoiminnan toteuttamisen kannalta oleelliset ja riittävän yksityiskohtaiset tiedot. Hallituksen esityksessä HE 222/2010 vp ei selvennetä, mitä näillä tiedoilla tarkoitetaan. Vastaavasti pakkokeinolain 10 luvun 36 §:n mukaan valeoston toteuttamisesta on laadittava kirjallinen suunnitelma, jos se on tarpeen toiminnan laajuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Ehdotetussa 23 a §:ssä esitetään, että siinä tarkoitetuissa tapauksissa valeostosta tulisi aina laatia kirjallinen suunnitelma.

Lakivaliokunta ei pidä ehdotetussa 23 a §:ssä olevaa vaatimusta siitä, että vieraan valtion virkamiehen suorittamat peitetoiminta- ja valeostotoimenpiteet tulee yksilöidä toteuttamisesta laadittavassa kirjallisessa suunnitelmassa, poliisin toimintaa tarpeettomasti rajoittavana. Selvyyden vuoksi valiokunta kuitenkin tähdentää, että säännöksen sanamuoto ei tarkoita, että jokainen yksittäinen teko tulisi yksilöidä, vaan että peitetoiminnaksi tai valeostoksi katsottavat toimenpiteet tulee mahdollisimman tarkasti yksilöidä toteuttamista koskevassa suunnitelmassa. Tätä tulee pitää lähtökohtana, kun päätetään vieraan valtion virkamiehen toimimisesta Suomen alueella. Saadun selvityksen mukaan toteuttamista koskeva suunnitelma laaditaan käytännössä siten, että kaikkiin tilanteisiin varaudutaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Tämä käytäntö vastaa ehdotetun 23 a §:n sanamuotoa ja tarkoitusta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitettua yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan,

että eduskunta hyväksyy annettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun lisäpöytäkirjan 13 artiklan 7 kohdan mukaisen selityksen,

että eduskunta hyväksyy tehtäviksi hallituksen esityksessä tarkoitetut varaukset lisäpöytäkirjan 16—19 artikloihin,

että eduskunta hyväksyy muutettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun Brysselissä vuonna 2000 Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn

yleissopimuksen (SopS 88/2005) 9 artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen,

että eduskunta hyväksyy muutettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun Strasbourgissa vuonna 1959 tehdyn yleissopimuksen (SopS 30/1981) 16 artiklan 1 kappaleen mukaisen selityksen ja

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /ml l
Arja Juvonen /ps
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Aino-Kaisa Pekonen /vas
Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.