

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- professori Janne Salminen
- professori Sakari Melander
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia tarkastellaan perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:n 1 momentissa turvatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan sekä perustuslain 21 §:ssä oikeusturvasta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 99/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä poliisilakia. Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa poliisilakia säädettäessä luonnehtinut poliisilain valtiosääntöoikeudellista merkitystä toteamalla, että poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien, kanssa (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II).

(2) Poliisin tehtävänä on poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää. Perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 67/2010 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

(3) Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetty valtuudet. Vähäinensin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia.

Telekuuntelusta ja televalvonnasta päättäminen

(4) Poliisilain 5 luvun 7 ja 10 §:ää ehdotetaan esityksessä muutettaviksi niin, että telekuuntelu- ja televalvontalupaa ei vastaisuudessa haeta ja määrätä tuomioistuimessa tiettyjä yksilöityjä teleosoitteita tai telepäätelaitteita koskevana vaan lupaa haetaan ja se määrätään henkilösidonnaisesti. Ehdotus merkitsee, ettei poliisin tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia kullekin teleosoitteelle tai -päätelaitteelle, jotka selviävät telekuunteluluvan myöntämisen jälkeen. Teleosoite ja -päätelaite mainitaan hakemuksessa ja päätöksessä vain, jos luvan kohteena oleva henkilö on tuntematon. Poliisilaissa ehdotetaan säädettäväksi myös, että pidättämiseen oikeutettu virkamies tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepäätelaitteista lukuun ottamatta tilanteita, joissa epäilty on tuntematon.

(5) Tuomioistuin päättää ehdotuksen mukaan edelleen henkilöstä, jonka viestintään telekuuntelun tai televalvonnan on tarkoitus kohdistua. Käytännössä kuitenkin telekuuntelun tai televalvonnan laajuus ja kohdistuminen henkilön hallussa olevaan tai muuten hänen käyttämäkseen oletettuun laitteeseen tai osoitteeseen jää riippumaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksestä. Ehdotus merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan huomattavaa ja periaatteellisesti merkittävää muutosta perustuslain

Valiokunnan lausunto PeVL 99/2022 vp

10 §:ssä turvatus luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamista koskevaan lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on jo ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa pitänyt oleellisena oikeusturvakysymyksenä, että telekuunteluvaltuuden edellytyksenä on aina riippumattoman tuomioistuimen yksittäistapauksessa konkreettisen rikosepäilyn johdosta antama lupa (PeVL 8/1994 vp, s. 2/II). Myöhemmässä käytännössä valiokunta on muun muassa torjunut ehdotuksen telekuuntelun mahdollistamisesta lyhytaikaisesti ilman tuomioistuimen lupaa (PeVL 67/2010 vp, s. 5/I). Valiokunta on lisäksi pitänyt aiheellisena sen harkitsemista, että muitakin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa ratkaisutoimivaltaa osoitettaisiin tuomioistuinten toimivaltaan (PeVL 67/2010 vp, s. 5/II).

(6) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu muutos on omiaan heikentämään salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevaa oikeussuojaa. Valiokunta ei pidä ehdotukselle esitettyjä perusteluja nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä erityisen vakuuttavina. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan tulisi harkita sääntelyn muuttamista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan paremmin huomioon ottavaksi.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota hallituksen esityksen mainintaan siitä, että nyt ehdotettu muistuttaa muun muassa poliisilain 5 a luvussa säädettyä. Poliisilain siviilitiedustelua koskevan 5 a luvun luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttuvissa toimivaltuuksissa on kyse tiedon hankkimisesta perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettusta sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kyse on perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka näin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonnekin huomioon ottaen tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida käyttää perusteluna nyt ehdotetulle sääntelylle.

Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

(8) Poliisilain 5 luvun 25 §:ssä säädetään teknisestä laitteesta, jolla hankitaan teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja. Nyt 5 luvun 25 §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös siitä, että poliisi saa käyttää 1 momentissa tarkoitettujen tietojen hankkimiseksi ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää vain teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunta on aikaisemmin nimenomaisesti edellyttänyt nyt poistettavaksi ehdotetun kaltaisen rajoituksen lisäämistä lakiin edellytyksenä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle (PeVL 11/2005 vp, s. 9). Hallituksen esityksessä viitataan perusteluna nyt ehdotetulle muutokselle muun muassa siihen, ettei sääntelyä enää voida pitää perusteltuna ja ettei vastaavanlaista rajoitusta sisälly perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn siviilitiedustelua koskevaan poliisilain 5 a lukuun.

(10) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle poistolle ei ole esitetty riittäviä perusteluja. Säännös tulee joko säilyttää tältä osin voimassa olevassa muodossaan tai muuten säädösperusteisesti huolehtia valvonnallisoin ja teknisoin keinoin siitä, että laitetta käytetään vain yk-

Valiokunnan lausunto PeVL 99/2022 vp

silöintitietojen hankkimiseen. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ylimääräisen tiedon käyttö

(11) Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan poliisilaissa telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu. Poliisilain 5 luvun 54 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että ylimääräistä tietoa saa käyttää säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä myös silloin, kun kyse on lahjuksen antamisesta, lahjomisesta elinkeinotoiminnassa tai lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisesta, virkasalaisuuden rikkomisesta tai virka-aseman väärinkäyttämisestä taikka huumausainerikoksesta.

(12) Ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely poliisilaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp, s. 4–5, PeVL 33/2013 vp, s. 5–7). Valiokunta on tarkastellut sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvattua luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan on selvää, että kaikki sinänsä laillisella salaisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen. Luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettua viestin sisältöä ulkopuolisilta. Viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä. Perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä tämän jälkeenkin. Tämä on olennaista myös sen vuoksi, että salaisen pakkokeinon kohteeksi voi joutua kuuntelun varsinaisen kohteen lisäksi myös ulkopuolinen henkilö. Lisäksi on valiokunnan mukaan huomattava, että ylimääräisen tiedon käytön salliminen muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon peruserikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 33/2013 vp, s. 6/II).

(13) Perustuslakivaliokunnan mukaan estettä ei ole ollut sille, että ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:ssä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset (PeVL 33/2013 vp, s. 7/I).

(14) Perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti suhtautunut pidättyvästi ylimääräisen tiedon käytön sallimiseen sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta. Valiokunnan lausuntokäytännön valossa lievemmin rangaistavien rikosten ottaminen poliisilain 5 luvun 54 §:n sääntelyn piiriin on siten poikkeuksellista. Valiokunta ei pidä nyt ehdotettuja laajennuksia sääntelyyn perustuslain 10 §:n kannalta asianmukaisina.

(15) Perustuslakivaliokunta ei aikaisemmin ole pitänyt ongelmattomana sääntelyä, joka olisi merkinnyt ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista sellaisten rikosten yhteydessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 33/2013 vp, s. 7/I). Perustuslakiva-

Valiokunnan lausunto PeVL 99/2022 vp

liokunnan käsityksen mukaan hallintovaliokunnan tulee vielä tätä taustaa vasten arvioida tarkasti poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momenttiin nyt ehdotettujen rikosten lisäämisen perusteltavuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 5 luvun 25 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala