OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

17.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 223/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI POLIISILAIN 2 LUVUN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston edustaja on osallistunut esityksen valmisteluun työryhmävaiheessa. Oikeusministeriö ei ole antanut esityksestä kirjallista lausuntoa sisäministeriölle.

Nyt käsillä olevan esityksen ohella oikeusministeriö on osallistunut eri muodoissaan sekä rajavartiolaitoksen että puolustusvoimien hyvin vastaavantyyppisiä toimivaltuuksia sisältäneiden esitysten valmisteluun ja itse valmistellut rikosseuraamuslaitoksen vastaavia toimivaltuuksia sisältävän hallituksen esityksen (HE 222/2018 vp). Sekä rajavartiolaitoksen että puolustusvoimien toimivaltuuksia koskevat esitykset on hyväksytty eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskeneesta esityksestä.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset, joiden perusteella poliisilla olisi nykyistä kattavampi toimivalta puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun. Puuttuminen olisi mahdollista, jos se olisi välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi tai jo aloitetun rikoksen keskeyttämiseksi, erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi, poliisitehtävän tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, tai toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaamiseksi. Puuttumisessa voitaisiin käyttää tarpeellisia voimakeinoja tai sellaista teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle tai yleiselle viestintäverkolle. Poliisi saisi käsitellä lennokin

tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja.

Oikeusministeriö pitää ehdotuksen tavoitteita ja lähtökohtia kannatettavina. Miehittämätön ilmailu voi pitää sisällään sellaisia maanpuolustukseen ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, joiden vuoksi tarve esitetylle lainsäädännölle on ilmeinen. Suomessa ei ole tällä hetkellä nimenomaisia säännöksiä poliisin toimivaltuuksista vastata miehittämättömän ilmailun aiheuttamiin uhkiin. Oikeusministeriö yhtyy esityksen näkemykseen siitä, että tällaiset säännökset tulisi lisätä lakiin, jotta ei olisi tarpeen tulkita poliisin yleistoimivaltuuksia. Lakiehdotusta on pidettävä perusteltuna myös siksi, että esimerkiksi yleisiä ilmailurajoituksia ei voida pitää riittävän tehokkaina ja tarkoituksenmukaisina ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 222/2018 vp) on katsottu perustelluksi ulottaa säännökset koskemaan kaikkia miehittämättömiä kulkuneuvoja. Voidaankin kysyä, tulisiko myös poliisin toimivaltuuksia koskevien ehdotettavien säännösten olla tällä tavoin nyt esitettyä yleisempiä. Samalla on syytä ottaa huomioon se, että hallinnonalojen sääntelytarpeet voivat olla toisistaan poikkeavia, ja siksi eri aloilla saattaa myös olla tarkoituksenmukaista säätää erisisältöisiä säännöksiä.

Omaisuudensuoja

Ehdotetut toimivaltuudet merkitsevät perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien näkökulmasta puuttumista ennen kaikkea perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Tämän puuttumisen laajuus riippuu esitykseen sisältyvissä toimivaltuuksissa keskeisesti puuttumisen keinoksi valitusta toimenpiteestä.

Ehdotetun poliisilain 2 luvun 11 §:n mukaan poliisimiehellä olisi oikeus ottaa lennokki tai miehittämätön ilma-alus tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos se on välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi tai jo aloitetun rikoksen keskeyttämiseksi, erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi, poliisitehtävän tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi, taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden tai toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaamiseksi. Toimenpiteisiin ryhtymisen perusteeksi esitettävien syiden joukko on varsin laaja, mutta koostuu samalla sinänsä painavista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä perusteista ja tässä suhteessa esityksen merkitsemälle omaisuudensuojan rajoitukselle voidaan katsoa oleva perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Edelleen säännöksessä edellytetään kulkuun puuttumisen olevan välttämätöntä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Esityksessä on säännelty varsin väljästi niistä konkreettisista toimenpiteistä, joiden avulla puuttuminen kulkuun voidaan käytännössä toteuttaa. Ehdotettu viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslaissa vahvistetun oikeus-valtioperiaatteen kannalta: perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana

on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen. Ehdotetuissa toimivaltuuksissa olisi kyse perustuslaissa tarkoitetusta julkisen vallan käytöstä: kyse olisi päätöksistä ja toimista, jotka tehtäisiin yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuisi yksityisiin oikeussubjekteihin. Kyse voisi olla esimerkiksi voimakeinojen kohdistamisesta luonnollisen henkilön omistamaan tai hallitse-maan ilma-alukseen. (Ks. HE 1/1998 vp, s. 74, ks. myös esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2.) Lailla säätämisen vaatimus perustuu myös perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Ehdotus rakentuu sinänsä asianmukaisesti ajatukselle poliisin toimivaltuuksien sääntelystä laissa. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Viranomaisen toimivalta tulee kunkin toimivaltuuden osalta erikseen yksilöidä laissa riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. (Ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 51/2006 vp.) Toimivallan lakitasoisen yksilöitävyyden vaatimus korostuu tilanteissa, joissa toimivalta sisältää oikeuden puuttua yksilön perusoikeuksiin. Ehdotettua toimivaltuutta käyttäen poliisilla olisi oikeus ottaa ilma-alus tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai puuttua muutoin sen kulkuun. Kyse olisi siten ilma-aluksen omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan rajoittamisesta, mikä tarkoittaisi perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan rajoittamista (ks. esim. PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 30/2010 vp, s. 8, PeVL 26/2001 vp, s. 4). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Perusoikeuksien yleisen rajoitusedellytysten näkökulmasta voidaan kysyä, onko ehdotettujen toimivaltuuksien soveltamisala esimerkiksi alueellisessa suhteessa tarpeeksi rajoitettu ja ovatko asetetut edellytykset toimivaltuuksien käytölle riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia (esim. ilmausten ”muiden olosuhteiden” ja ”tilapäisesti” avoimuus). Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että lakiehdotuksessa ei määritellä poliisin käytettäviksi suunniteltuja puuttumiskeinoja. Lakiehdotuksessa ei myöskään määritellä teknistä laitetta, mutta tätä voidaan pitää ymmärrettävänä ottaen huomioon perusteluissa esitetty tekniikkaneutraalin sääntelyn tavoite. Lakiehdotuksen perusoikeusvaikutusten minimoimiseksi merkityksellistä on muun muassa se, että toimivaltuuksia käyttävällä virkamiehellä tulisi ehdotettavan sääntelyn mukaan olla tehtävään nähden asianmukaisen koulutus.

Esityksen kanssa keskeisiltä osin vastaavaa sääntelytapa sisältyi Rajavartiolaitosta koskeneeseen hallitukseen esitykseen, jonka myös perustuslakivaliokunta on arvioinut (ks. PeVL 6/2018 vp). Perustuslakivaliokunta ei ottanut mainitussa lausunnossaan kantaa miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisesta ehdotettuun sääntelyyn.

Sanan- ja lehdistönvapaus

Esitetyillä poliisin toimivaltuuksilla voidaan katsoa olevan merkitystä myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja siihen kiinnittyvän lehdistönvapauden kannalta. Oi-

keusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole käsitelty lainkaan kysymystä esityksen suhteesta sananvapauteen, vaikka ehdotettujen toimivaltuuksien kohteet ovat keskeisesti myös viestintävälineitä. Tästä johtuen kysymys siitä, käytetäänkö lennokkia tai miehittämätöntä ilma-alusta mahdollisesti journalistisiin tarkoituksiin, on merkityksellinen arvioitaessa lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumisen hyväksyttävyyttä.

Perustuslain sananvapaussäännöksen esitöissä korostetaan, ettei sananvapauden ulottuvuuksia tulisi tulkita liian ahtaasti ja että sananvapaus suojaa esimerkiksi lehdistön toimituksellista työskentelyä julkisen vallan puuttumiselta jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista (HE 309/1993 vp, s. 57).

Nyt käsillä olevaan esitykseen liittyvää sanavapauteen kohdistuvaa rajoitusta tarkasteltaessa merkityksellisenä on pidettävä sitä, että toisin kuin muissa lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin puuttumista koskeneissa laeissa, nyt käsillä olevat poliisin toimivaltuudet kohdistuvat lähtökohtaisesti huomattavasti laajempaan alueeseen, josta hyvin merkittävällä osalla lentämistä voitaneen pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Tässä suhteessa poliisin toimivaltuuksien alueellinen rajaus on huomattavan erilainen verrattuna puolustusvoimien, rajavalvonnan tai rikosseuraamuslaitoksen vastaaviin toimivaltuuksiin ja niiden keskeisiin toiminta-alueisiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sananvapauden kannalta hyväksyttävänä puolustusvoimien käytössä olevien erinäisten kohteiden kuvaamisen ja muun tallentamisen luvanvaraisuutta (PeVL 51/2006 vp, s.5)

Siltä osin kuin toimivaltuuksilla pyritään rajoittamaan esimerkiksi mahdollisuuksia hankkia tai levittää yksityisyyden suojaan liittyviä tietoja, on lähtökohtana pidettävä sitä, että tietyn tyyppinen katseleminen ja yksityiselämää loukkaavan tiedon julkaiseminen ovat itsessään säädetty rikoslaissa rangaistaviksi, kuten esityksessäkin on tuotu esiin. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, voitaisiinko rikosten estämiseksi ja yksityisyyden suojaamiseksi esimerkiksi estää kaikki kuvaaminen tietyllä alueella sillä perusteella, että siltä on mahdollisesti saatavissa sellaista materiaalia, joka saattaisi julkaistaessa loukata kuvattujen yksityisyyttä. Myös laajemmassa mielessä esityksen perustelujen valossa jää avoimeksi, merkitseekö toimivaltuuksien käyttö käytännössä aina kaiken lentämisen ja näin ollen myös tiedonvälittämisen kokonaisvaltaista estämistä, sekä se, voitaisiinko tällaista rajoitusta pitää sananvapauden kannalta oikeasuhtaisena. Erityisesti lehdistönvapauden ja sen erityisaseman kannalta avoimeksi jää myös se, miten tulisi arvioida mahdollisesti suuren yleisöön kohdistuvina hyväksyttävinä ja oikeasuhtaisina pidettävien toimenpiteiden oikeutusta, jos ne ulottuvat yhtäläisinä myös lehdistön toimintaan.

Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi Suomea koskeneessa ja nimenomaan sananvapauteen kohdistuneita rajoituksia koskeneessa Pentikäinen v. Suomi –ratkaisussaan korostanut, on poliisin toimivaltuuksia ja toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa punnittava yhtäältä poliisin etua (kyseissä tapauksessa järjestyksen ylläpitäminen väkivaltaisen mielenosoituksen yhteydessä) ja toisaalta yleisön etua (tiedon saaminen yleistä mielenkiintoa herättävästä asiasta). Nyt käsillä olevaan esitykseen

ei sisälly lainkaan tällaista näitä intressejä suhteuttavaa tarkastelua. Tästä johtuen ehdotettujen toimivaltuuksien merkitsemien rajoitusten oikeasuhtaisuus suhteessa sananvapauteen jää esityksen perusteella epäselväksi.

Elinkeinovapaus

Esityksen sisältämillä poliisin toimivaltuuksilla voidaan katsoa olevan yleisellä tasolla vaikutuksia myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Tätä kysymystä on esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa osiossa käyty jossain määrin läpi, mutta esityksen vaikutuksia elinkeinovapauteen ei ole nimenomaisesti käsitelty esityksen säätämisjärjestystä koskevassa osiossa.

Suhteutettuna edellä sanan- ja lehdistönvapauden osalta esiin nostettuihin seikkoihin, voidaan esityksen elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten katsoa jäävän ainakin muilta kuin viestintään liittyvän elinkeinotoiminnan osalta varsin vähäisiksi, sillä tällä hetkellä lennokkeja tai miehittämättömiä ilma-aluksia elinkeinotoiminnassa käyttävien toimijoiden määrä lienee varsin vähäinen. Viimeistään siinä vaiheessa kun tilanne tältä osin teknisen kehityksen seurauksena muuttuu, on toimivaltuuksien suhdetta elinkeinovapauteen syytä arvioida nyt käsillä olevassa esityksessä esiin tuotua laajemmin.

Luottamuksellisen viestin suoja

Lakiehdotuksen 11 a §:n 3 momentti oikeuttaisi poliisimiehen käsittelemään lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilma-aluksen ja sen kauko-ohjauspaikan välinen viestintä ei useimmiten sisältäisi luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia tietoja. Jos kuitenkin ilma-alusta ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältäisi väistämättä tietoja, joilla henkilö olisi mahdollista yksilöidä. Tällaiset tiedot olisi kuitenkin viipymättä hävitettävä 11 a §:n 3 momentin mukaisesti.

Ehdotetuilla toimivaltuuksilla voisi olla liityntöjä perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Laissa tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muun ohella ilma-aluksen ohjaajan tunnistamiseen liittyvien tietojen hankkimisesta. Sääntelyn tulisi täyttää myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisenä esimerkiksi sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai hänellä olevan matkaviestimen paikkatiedosta (esim. PeVL 53/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 36/2002 vp, PeVL 24/2001 vp). Henkilöllä olevan matkaviestimen sijainnin paikantamista on pidetty merkityksellisenä myös liikkumisvapauden kannalta (esim. PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 36/2002 vp). Toisaalta viestin tunnistamistiedot jäävät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 67/2010 vp, s. 4, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3). Valiokunta on kuitenkin sittemmin katsonut, että sähköisen viestinnän

käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 5–9). Valiokunta on pitänyt myös mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 66/2010 vp, s. 7, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3).

Esityksessä arvioidaan ehdotettua sääntelyä perustuslain 10 §:n ja sitä koskevan tulkintakäytännön valossa. Henkilöllisyyden selvittämisen osalta perustelut ovat kuitenkin osittain epäselvät; esityksessä todetaan yhtäältä, että viestintätietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joiden avulla henkilö on mahdollista yksilöidä, ja toisaalta, että kyse ei olisi sellaisesta luonnollisen henkilön yksilöinnistä, jossa pelkän viestinnän käsittelyn avulla saataisiin selville jonkun henkilöllisyys. Ottaen kuitenkin huomioon sääntelyn yleiseen turvallisuuteen liittyvät hyväksyttävät tarkoitusperät ja se, että yleensä luonnollisen henkilön luottamukselliseen viestintään ei puututtaisi ja että luonnollista henkilöä koskevat tiedot olisi viipymättä hävitettävä, sääntelyä voitaneen pitää perustuslain 10 §:n näkökulmasta ongelmattomana. Ehdotettua vastaava säännös sisältyy myös Rajavartiolaitosta koskevaan, perustuslakivaliokunnan arvioimaan, esitykseen.