Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
18.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 223/2018 vp** eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi poliisilakiin (872/2011) säännökset, joiden perusteella poliisilla olisi nykyistä kattavampi toimivalta puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ja sen tavoitteista

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että poliisilain yleisiä toimivaltuuksia koskevaan 2 lukuun lisättäisiin uusi lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskeva 11 a §. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan poliisimiehellä olisi oikeus ottaa ilmailulain 2 §:n 1 momentin 21 kohdassa tarkoitettu lennokki ja 22 kohdassa tarkoitettu 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. Ehdotetun säännöksen 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa teknistä laitetta. Ehdotetun säännöksen 3 momentissa taas

säädettäisiin poliisimiehen oikeudesta käsitellä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sisältötietoja. Lisäksi ehdotetun säännöksen 4 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa teknisen laitteen käyttämisestä Viestintävirastolle ja 5 momentissa toimivaltuuden käyttämisestä laadittavasta pöytäkirjasta tai muusta asiakirjasta.

Esityksen tavoitteet liittyvät esityksen perustelujen (s. 10) mukaan lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten käyttämisen lisääntymiseen sekä niiden kehittymiseen aikaisempaa suorituskykyisemmiksi. Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten katsotaan muodostavan uudenlaisen ja aikaisempaa suuremman turvallisuusuhkan, johon vastaamisen katsotaan kuuluvan ensi sijassa poliisille. Voimassa olevan poliisilaki ei sisällä nimenomaista lennokkien tai miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumista koskevaa toimivaltuussäännöstä eivätkä voimassa olevat toimivaltuudet ole tässä suhteessa riittäviä. Esityksen perustelujen mukaan (s. 4) poliisi on joutunut viime aikoina yhä useammin puuttumaan miehittämättömään ilmailuun ennen muuta tilanteissa, joissa on ollut kysymys lennättämisestä kieltoalueilla, mutta lennokkeja ja miehittämättömiä ilma-aluksia on perustelujen mukaan epäilty käytettävän myös salakatselussa. Esityksellä pyritään näin (HE, s. 22) parantamaan poliisin mahdollisuuksia suoriutua sille asetetuista tehtävistä.

Esityksen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia. Toimintaympäristön muuttumisen sekä teknisen kehityksen vuoksi on nähdäkseni lähtökohtaisesti tärkeää huolehtia siitä, että viranomaisten toimivaltuudet pysyvät muutosten ja teknisen kehityksen tasalla. Tärkeää on myös lainsäädännöllisesti huolehtia siitä, että tämänkaltaisissa tilanteissa tarvittaessa ja perustuslain sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset huomioon ottaen säädetään mahdollisista uusista nimenomaisista toimivaltuuksista eikä tulkinnallisesti lavenneta voimassa olevia toimivaltuuksia kattamaan tilanteita, joita ne eivät lähtökohtaisesti kata. Tällä on merkitystä myös perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin näkökulmasta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys liittyy eduskunnan jo käsittelemiin Rajavartiolaitosta ja puolustusvoimia koskeviin esityksiin (HE 201/2017 vp – HaVM 16/2018 vp ja HE 72/2018 vp – PuVM 1/2018 vp), joissa Rajavartiolaitokselle ja puolustusvoimille esitettiin vastaavaa toimivaltuutta. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on esitys (HE 222/2018 vp), jossa ehdotetaan lisättäväksi vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin säännökset, joiden nojalla Rikosseuraamuslaitoksella olisi toimivalta puuttua miehittämättömän kulkuneuvon liikkumiseen vankilan alueella tai sen yläpuolella. Käsillä olevan esityksen perustelujen mukaan (s. 11) esityksiä valmisteltaessa on omaksuttu esitysten erillisvalmistelua ilmentävä lähtökohta, jonka mukaan ydinasiasisällöltään samanlaiset säännökset valmistellaan hallinnonalakohtaisesti pyrkien mahdollisimman suureen yhdenmukaisuuteen, mutta kunkin alan viranomaisen oman toimialan erityistarpeet huomioon ottaen. Esityksessä (s. 11) lisäksi todetaan, että poliisin kohdalla mainitut erityistarpeet liittyvät ennen muuta poliisin toimimiseen yleisellä paikalla. Edellä todettu lähtökohta on nähdäkseni perusteltu, joskin on syytä erikseen korostaa tavoitetta muotoilla säännökset mahdollisimman yhdenmukaisiksi (ks. myös PuVM 1/2018 vp, s. 4). Poliisille ehdotetun toimivaltuuden suhteen on myös kiinnitettävä asianmukaista huomiota siihen, että poliisille ehdotettua toimivaltaa ei voida poliisin yleisellä paikalla toteutettavat tehtävät huomioon ottaen rajata Rajavartiolaitosta tai puolustusvoimia vastaavin tavoin niiden toimipaikkoihin taikka niiden välittömään läheisyyteen.

Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

Kuten edellä on todettu, esityksessä ehdotetaan, että poliisilain yleisiä toimivaltuuksia koskevaan 2 lukuun lisättäisiin uusi lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskeva 11 a §. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan poliisimiehellä olisi oikeus ottaa ilmailulain 2 §:n 1 momentin 21 kohdassa tarkoitettu lennokki ja 22 kohdassa tarkoitettu 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.

Ensinnäkin on huomattava, että toimivaltuus olisi melko laaja, koska siihen voitaisiin ryhtyä 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. Toimenpiteen perusteita avataan kuitenkin asianmukaisesti ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 18) ja ne sinänsä asianmukaisesti liittyvät poliisin poliisilaissa määriteltyihin tehtäviin. Toisaalta voidaan kuitenkin huomauttaa, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettava lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen muodostaa melko väljän perusteen toimivaltuuden käyttämiselle. Ehdotetun säännöksen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että toimivaltuuden käyttö olisi sidottu välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen, mitä voidaan pitää perusteltuna. Edellä todetusta huolimatta sääntelyä saattaisi olla syytä täsmentää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toteutettavan puuttumisen suhteen siten, että toimivaltuutta voitaisiin käyttää yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan tai uhkaavan toiminnan ollessa käsillä.

Ehdotettu toimivaltuus ja luottamuksellisen viestin suoja

Ehdotetun poliisilain 2 luvun 11 a §:n 3 momentin mukaan poliisimiehellä olisi oikeus käsitellä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintietietoja lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Tällaiset tiedot olisi hävitettävä viipymättä toimenpiteen jälkeen, jollei laissa toisin säädetä.

Esityksen perustelujen (s. 20–21 ja 23–24) mukaan lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen ja sen kauko-ohjauslaitteen välisessä radioviestinnässä ei useimmiten ole luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia välitystietoja. Jos lennokkia tai miehittämätöntä ilma-alusta taas ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä.

Ehdotettu sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Perustuslain 10 §:n 4 momentin (817/2018)

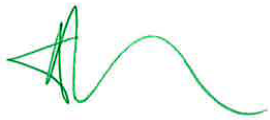
mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti pitänyt paikkatietoja perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisinä tietoina (esim. PeVL 53/2005 vp, s. 2 ja PeVL 35/2018 vp, s. 24), minkä lisäksi paikkatiedon selvittämistä koskevalla sääntelyllä on yhtymäkohta myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen (esim. PeVL 16/2018 vp, s. 4 ja PeVL 9/2004 vp, s. 5/II). Viestin tunnistamistietojen (välitystiedot) on sen sijaan perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3—4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Sittemmin valiokunta on tarkistanut käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin 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. 6/II).

Edellä sanottu merkitsee, että ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädettyjen luottamuksellisen viestin suojaa koskevien rajoitusperusteiden kannalta. Ehdotettu sääntely muodostuu tässä suhteessa lähtökohtaisesti ongelmalliseksi, koska ehdotettu poliisilain 2 luvun 11 a § sallisi luottamuksellisen viestin suojaan puuttumisen melko laajasti ja myös tilanteissa, joissa ei suoranaisesti ole kysymys perustuslain 10 §:n 4 momentissa nimenomaisesti säädetyistä rajoitusperusteista, jotka liittyvät yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkintaan, oikeudenkäyntiin, turvallisuustarkastukseen ja vapaudenmenetyksen aikaan sekä tiedon hankkimiseen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ehdotetun poliisilain 2 luvun 11 a §:n mukaan toimivaltuutta voitaisiin käyttää ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi”, ”rikosten ennalta ehkäisemiseksi tai jo aloitetun rikoksen keskeyttämiseksi”, ”erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi”, ”poliisitehtävän tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi”, ”onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden tai toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaamiseksi”. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on melko hiljattain todennut, että perustuslain 10 §:n 3 momenttia (nyk. 3 ja 4 momentti) koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on osin irtauduttu säännöksessä käytetyistä sanamuodoista, mitä on pidetty epätyydyttävänä (PeVL 36/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 6/2018 vp, s. 3–4; ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 5–6). Toisaalta valiokunta on todennut olevan selvää, että perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaista rajoituslauseketta säädettäessä ei ole voitu ennakoida kaikkia esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia myöhempiä sääntelytarpeita (PeVL 36/2017 vp, s. 5).

Selvää nähdäkseni on, että ehdotettu poliisilain 2 luvun 11 a §:n toimivaltuus merkitsisi melko pitkälle menevää irtautumista perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädettyjen rajoitusperusteiden sanamuodosta. Toisaalta on otettava huomioon, että ehdotetulle sääntelylle on esitetty hyväksyttävät perusteet ja että toimivaltuuden tarkoituksena ei ole puuttua yksityisyyden kannalta merkityksellisiin tietoihin tai luottamuksellisen viestin suojaan vaan viestintää on tarkoitus käsitellä vain lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi (HE, s. 24). Lisäksi on huomattava, että ehdotetun poliisilain 2 luvun 11 a §:n 3 momentin mukaan tiedot olisi hävitettävä viipymättä

toimenpiteen jälkeen, jollei laissa toisin säädetä. Kokonaisuutena arvioiden kysymys vaikuttaa olevan vähäisestä ja ajallisesti rajoitetusta luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisesti puuttuvasta toimenpiteestä, jota ei tästä näkökulmasta ole nähdäkseni pidettävä perustuslain 10 §:n vastaisena sääntelyn hyväksyttävä tarve sekä teknisen kehityksen aiheuttama muutostarve huomioon ottaen, olkoonkin että kysymys olisi jälleen erkaantumisesta perustuslain 10 §:n 4 momentin sanamuodosta, mitä ei tässä yhteydessä voida pitää täysin ongelmattomana. Tiettyä merkitystä tässä arviossa voidaan antaa myös sille, että eduskunnassa on jo hyväksytty Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien suhteen vastaava toimivaltuus. Rajavartiolain (578/2005) muuttamista koskenut vastaavan toimivaltuuden sisältänyt esitys hyväksyttiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, vaikka mainittua toimivaltuutta ei perustuslakivaliokunnan lausunnossa nimenomaisesti perustuslain näkökulmasta tarkasteltu (PeVL 6/2018 vp). Puolustusvaliokunta taas katsoi, että puolustusvoimille ehdotettua vastaavaa toimivaltuutta ”voitaneen pitää perustuslain 10 §:n näkökulmasta ongelmattomana” (PuVM 1/2018 vp, s. 6). Vaikka ehdotettu toimivaltuus ei mainittujen esitysten osalta näytä niiden eduskuntakäsittelyn yhteydessä olleen perusteellisen valtiosääntöisen arvioinnin kohteena, olisi joka tapauksessa epäjohdonmukaista arvioida, että poliisille ei voitaisi mainittua toimivaltuutta myöntää tilanteessa, jossa sama toimivaltuus on jo Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien käytössä. Merkitystä tässä arviossa on annettava myös sille, että toimivaltuuden tarkoituksena ei ole luottamuksellisen viestin suojaan ja yksityiselämään kuuluvien tietojen kerääminen ja että tällaiset tiedot on ehdotetun sääntelyn mukaan hävitettävä viipymättä toimenpiteen jälkeen.

Helsingissä 18.12.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi