*Janne Salminen* 1.2.2023

Perustuslakivaliokunta

**HE 275/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp)**

*Esitys*

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksia poliisilakiin. Osittain kysymys on säädöshuollosta, jossa selvennetään säännöksiä, jotka ovat käytännössä osoittautuneet epäselviksi tai tulkinnanvaraisiksi. Kysymys voi olla myös ylimmässä laillisuusvalvonnassa tai oikeuskäytännössä esiinnousseisiin seikkoihin reagoimisesta. Esimerkiksi etsintäkuulutetun kiinniottamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että se kattaisi myös muun kuin etsintäkuulutetun henkilön, jonka tuomioistuin on määrännyt noudettavaksi tuomioistuimeen, vangittavaksi tai otettavaksi säilöön. Salaisten tiedonhankintakeinojen osalta ehdotetaan, että lupaa telekuuntelulle tai -valvonnalle ei enää jatkossa lähtökohtaisesti rajoitettaisi vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin. Niin sanotun ylimääräisen tiedon käyttö mahdollistettaisiin tiettyjen uusien rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

2. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Arviointia*

3. Kuten hallituksen esityksessä (HE 275/2020 vp, s. 40) on asianmukaisesti todettu, poliisin toimenpiteillä puututaan Suomen perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista etenkin perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9.1 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lisäksi ehdotuksia on tarkasteltava suhteessa oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään.

4. Poliisilaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp, PeVL 33/2013 vp).

5. Käsillä olevaan esitykseen sisältyy ehdotuksia sellaisista lainsäädäntömuutoksista, joilla laajennetaan viranomaisen toimivaltuuksia tai muuten laajennetaan yksilöön kohdistuvia perusoikeusrajoituksia. Näiltä osin ehdotuksia on tarkasteltava paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös suhteessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin.

6. Keskeisimpinä ehdotuksina, myös valtiosääntöoikeudellisesti, pidän poliisilain 5 luvun sääntelyihin ehdotettuja muutoksia, joilla on yhtymäkohtia pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin. Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain 5 luku on kytköksissä pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin salaisista pakkokeinoista. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseen rikosten estämiseen sovelletaan pitkälti samanlaisia edellytyksiä kuin pakkokeinolain 10 luvun perusteella rikosten selvittämiseen. Tämä kytkentä ja siihen perustuva sääntelyn samankaltaisuus on varsin perusteltua. Eduskunnassa on tällä hetkellä vireillä myös hallituksen esitys laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp) ja myös siinä perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa. Tässä asiassa ja pakkokeinolain uudistamista koskevassa asiassa annettavat lausunnot olisi sanotuista syistä hyvä koordinoida yhteen. Havaintojeni mukaan pakkokeinolakia koskevasta esityksestä valiokunta ei vielä ole antanut lausuntoa. Poliisilaissa säädetyt salaiset tiedonhankintakeinot liittyvät rikoksen estämiseen tai paljastamiseen, vaikka käytettävät toimivaltuudet asiallisesti olisivat saman sisältöiset. Kuitenkin vaikka pakkokeinolaki ja poliisilaki sisältävät paljon yhtäläisyyksiä nyt käsiteltävänä olevin osin, eroja on nimenomaan salaisten keinojen osalta erityisesti, koska salaisia tiedonhankintakeinoja käytetään rikoksen estämiseen tai paljastamiseen ja salaisia pakkokeinoja konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn tutkinnassa. Näin poliisilain sääntelyn tulee poiketa pakkokeinolain sääntelystä, kun siihen on rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvä perusteltu syy. Tyypillisesti toimivaltuudet ovat mainitusta syystä suppeampia. Lisäksi pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja koskevalla sääntelyllä, joka koskee erilaisia salaisia keinoja, on yhteyksiä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn tiedustelulainsäädäntöön, joka on suhteellisen tuoretta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut tiedustelulainsäädännön poikkeavuutta muun muassa poliisilaista sääntelystä, koska tiedustelumenetelmiä voidaan käyttää tilanteessa, jossa ei ole konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 5/2018 vp, PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

7. Ehdotetun tyyppiset sääntelyt ovat yleisesti ottaen erittäin perusoikeusherkkiä. Poliisilakiin sisältyvät sääntelyt, ja niiden joukossa nytkin muutoksen kohteena olevat salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely puuttuu yksilön perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin. Tällainen sääntely voi siten joutua ristiriitaan perusoikeuksien (mm. PeVL 15/1994 vp ja PeVL 5/1999 vp). Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat ehdotukset ovat relevantteja ennen kaikkea perustuslain 10 §:n säännöksen kannalta. Kysymys on yksityiselämän suojasta. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (1 mom.). Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton (2 mom.). Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (5.10.2018/817) (3 mom.). Lisäksi 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 (5.10.2018/817) (4 mom.). Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä on runsaasti (ks. PeVL 5/1999 vp, PeVL 36/2002 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 66/2010 vp,

PeVL 67/2010 vp ja PeVL 32/2013 vp). Tämän nyt käsiteltävän esityksen kannalta relevanttia käytäntöä on muun muassa ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä ja sen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä (PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp ja PeVL 32/2013 vp ja PeVL 49/2014 vp).

8. Esityksessä ehdotetaan salaisten keinojen laajentamista. Yksikään ehdotus ei kohdistu salaisten keinojen kaventamiseen tavalla tai toisella. Tämä on tyypillistä eikä vailla ongelmia. Yleisesti ottaen tämän tyyppinen sääntely laajenee asteittain, koska viranomaiset käsittävät yleisesti, että toimivaltuuksia tarvitaan lisää ja tarpeet aktualisoituvat vähitellen. Esitutkinta- ja pakkokeinolain ja toimivaltuuksien asteittainen laajeneminen on ongelmallista paitsi lainsäädännön ja siihen sisältyvien toimivaltuuksien kattavan arvioinnin myös muun kokonaisuuden ja lainsäädännöllisen selkeyden kannalta. Vähitellen tapahtuva poliisilain salaisten tiedonhankintakeinojen laajeneminen on problemaattista perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

*Ylimääräisen tiedon käyttäminen*

9. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain 5 luvun 54 §:n säännöstä ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Poliisilain 5 luvun 54.2 §:ssä ylimääräisen tiedon käyttö mahdollistettaisiin myös lahjuksen antamisen, lahjomisen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisen, virkasalaisuuden rikkomisen, virka-aseman väärinkäyttämisen ja huumausainerikoksen selvittämisessä. Näiden lisättäväksi ehdotettavien rikosten enimmäisrangaistuksena on kaksi vuotta vankeutta.

10. Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10.4 §:n. Sen mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa (ks. PeVL 66/2010 vp). *Valiokunta puoltanut sääntelymallia, jossa ylimääräisen tiedon käytön salliminen sidotaan rikoksesta annettavan enimmäisrangaistuksen tasoon sen lisäksi, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu.* Perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä (HE 14/2013 vp, laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta ym.) antamassaan lausunnossa arvioinut tiettyjä rikoksia ja niiden enimmäisrangaistusasteikkoja suhteessa ylimääräisen tiedon käyttöön. Valiokunta on siinä pitänyt välttämättömänä, että enimmäisrangaistusraja asetetaan esitettyä korkeammalle. Hyväksyttävänä rajana valiokunta piti vähintään kolmen vuoden enimmäisrangaistusta. Tämän lisäksi valiokunta katsoi, että tiettyjen yksittäisten rikosten sisällyttäminen ylimääräistä tietoa koskevaan säännökseen on mahdollista, vaikka näiden rikosten rangaistusmaksimi ei täyttäisi kolmen vuoden vaatimusta. Tällöin on valiokunnan mukaan kuitenkin edellytettävä, että rikokset vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja että nämä rikokset myös täyttävät perustuslain 10.4 §:ssä asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp ja PeVL 33/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/2013 vp on todettu seuraavaa.

> Ehdotettu kahden vuoden enimmäisrangaistusvaatimus toisi sääntelyn piiriin kuitenkin useita sellaisia rikoksia, joita ei voida pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Sääntely merkitsisi myös sitä, että ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus.

Näiden seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että edellytyksenä oleva enimmäisrangaistusraja on tällaisessa yhteydessä korkeampi kuin kaksi vuotta vankeutta. Hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Estettä ei ole myöskään sille, että säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat edellä mainittuihin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentissa asetetut vaatimukset.

Tällaisia voivat valiokunnan mielestä olla erityisesti rikoslain 21 luvun sellaiset henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden rangaistusmaksimi on kaksi vuotta vankeutta (pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen ja heitteillepano), rikoslain vapauteen kohdistuvia rikoksia koskevan 25 luvun vastaavat rikokset (vapaudenriisto, laiton adoptiosuostumuksen hankkiminen, lapsikaappaus, laiton uhkaus ja pakottaminen) samoin kuin rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen, rikoslain 24 luvun 2 §:ssä tarkoitettu törkeä kotirauhan rikkominen, rikoslain 31 luvun 3 §:ssä tarkoitettu kiristys ja rikoslain 34 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallisen rikoksen valmistelu. Pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun 56 §:n 1 momentista on joko poistettava sen toinen virke tai sääntelyä on muutettava edellä esitetyn mukaisesti, jotta lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos lakivaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa edellä mainittua perusterikosten luetteloa, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

11. Perustuslakivaliokunta on siis tässä asettanut edellytykset rikosten arvioimiseksi suhteessa perustuslain 10.4 §:n (aik. perustuslain 10.3 §) vaatimuksiin. Lausuntokäytännön perusteella on ilmeistä, että ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely on perustuslain 10.4 §:ään liittyvistä syistä rajattu valiokunnassa suppeaksi.

12. Arviointitilanne on mielestäni nyt sama kuin aikaisemmin. Lisäksi ehdotettu laajennus ylimääräisen tiedon käyttämisen osalta on varsin merkittävä. En vakuutu kyseiselle laajennukselle esitetyistä perusteluista. Mitenkään vähättelemättä ehdotettuja lahjus-, virka- tai huumausainerikoksia niitä koskevat perustelut ehdotuksessa eivät ole minusta kohdallaan nyt esitettävän laajennuksen kannalta. Esimerkiksi rikoslain 50 luvun 1 §:ssä tarkoitettu huumausainerikos kattaa monenlaisia tekoja, ja käsitykseni mukaan suuresta määrästä näitä rikoksia tuomitaan sakkoa.

13. Lausunnossa PeVL 32/2013 vp pyykitettyyn nähden nyt ehdotetut lisäykset poliisilain puolella eivät mielestäni vakavuusasteeltaan täysin rinnastu muihin säännöksessä oleviin rikoksiin. Valiokunta on nimenomaisesti pitänyt ongelmallisena sitä, että ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp). Oman arvioni mukaan lisättäväksi ehdotetut rikokset eivät täyttäisi perustuslain 10.4 §:n vaatimusta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista.

*Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen*

14. Poliisilain 5 luvun 25.2 §:stä ehdotetaan poistettavaksi rajoitus teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen käytettävän laitteen ominaisuuksista.

15. Yksilöintitietojen hankkimista koskeva sääntely tähtää siihen, että estetään telekuuntelun edellytyksiä koskeva sääntelyn kiertämistä.

16. Tältä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausunnossaan PeVL 11/2005 vp nimenomaisesti edellyttänyt nyt poistettavaksi ehdotettavan rajoituksen lisäämistä lakiin edellytyksenä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle. Se on todennut seuraavaa.

> ”Ongelmallista kuitenkin on, että ehdotuksessa on kysymys sellaisesta teknisestä laitteesta, jolla voidaan esityksen perustelujen mukaan lisäksi siepata viestiliikennettä muutenkin, purkaa salauksia, kuunnella viestien sisältöä ja saada viestiyhteyksien tunnistamistietoja. Tarkoitus on teknisin ja valvonnallisin keinoin varmistua siitä, että laitetta käytetään vain yhteys- ja yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällaisista perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaamisen kannalta olennaisista seikoista on valiokunnan mielestä välttämätöntä säätää laissa riittävän täsmällisesti esimerkiksi rajaamalla poliisin oikeus koskemaan ainoastaan sellaista laitetta, jota on teknisesti mahdollista käyttää siten, että vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitetut yhteys- ja yksilöintiedot tulevat hankituiksi. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

17. Asiallisesti nyt poistettavaksi ehdotetussa sääntelyssä on kysymys samasta säännöksestä, Käsitykseni mukaan vastaava sääntelyn täsmällisyysvaatimus on tältä osin olemassa edelleen. Kun kysymys on perustuslakivaliokunnan nimenomaan perustusoikeuksien toteutumisen varmistumisen kannalta edellyttämästä lisäyksestä eikä poistamiselle ole esitetty perustuslakiin palautuvia perusteluja, minusta ei ole valtiosääntöisiä edellytyksiä tehdä kyseistä rajoituksen poistamista laista.

18. Ehdotukseen sisältyvä poliisilain 5 luvun 7.3 §:n ja 10.6 §:n muutos tarkoittaa sitä, että telekuuntelu- ja televalvontalupaa ei haettaisi ja määrättäisi yksilöityjä teleosoitteita tai telepäätelaitteita koskien vaan se haettaisiin ja määrättäisiin henkilösidonnaisesti. Siten esitutkintaviranomaisen ei enää tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia kullekin epäillyn teleosoitteelle- tai laitteelle. Tällaiseen henkilösidonnaiseen malliin siirtymisellä voi olla periaatteellisesti ja käytännössä perusoikeusvaikutuksia. Toisaalta vastaavantyyppinen sääntely mutta eri tavoin päätöksenteon kontrolloitavuuden osalta säänneltynä on jo nyt omaksuttu myös poliisilakiin (5 a luku). Erityisesti nyt ehdotettua muutosta olisi arvioitava perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan sääntelyn sekä perusoikeusrajoituksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen kannalta.

19. Siltä osin kuin poliisilain 2 luvun 3.1 §:n loppuun ehdotetaan lisättäväksi uusi virke, jonka mukaan poliisimiehellä olisi oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutetun lisäksi myös muu henkilö, jonka tuomioistuin on määrännyt noudettavaksi tuomioistuimeen, vangittavaksi tai otettavaksi säilöön, ehdotus perustuu eduskunnan oikeusasiamiehen aikaisemmin esiinnostamaan ongelmaan, joka siis liittyy oikeuteen tuotavaksi määrättyjen henkilöiden asemaan ja polisiin toimivaltuuksiin tässä yhteydessä. Ehdotus on mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

20. Muilta kuin mainitsemiltani osin minulla ei ole erityistä huomautettavaa hallituksen esityksessä ja erityisesti sen säätämisjärjestysperusteluissa esiin tuotuun. Oman kasitykseni mu-

kaa mainitsemani poliisilain 5 luvun 25.2 §:ää ja 5 luvun 54.2 §:ää koskevat huomiot ovat relevantteja lain säätämisjärjestyksen kannalta.