poliisiylitarkastaja Mikko Eränen 12.09.2018 POL-2018-25624

Puolustusvaliokunta
puv@eduskunta.fi

Poliisihallituksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (HE 72/2018 vp)

1 Asia

Puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa hallituksen esityksestä 72/2018 vp (jälj*. esitys*) jossa säädettäisiin Puolustusvoimien toimivallasta puuttua miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun.

2 Tausta

Poliisihallitus on lausunut asiasta mietintövaiheessa puolustusministeriölle POL-2017-48794. Poliisihallitus on tuossa yhteydessä mm. todennut olevan kestämätöntä, jos poliisilla sisäisen turvallisuuden keskeisimpänä viranomaisena ei ole asiaan liittyviä omia toimivaltuuksia. Poliisi ei voi pyytää muilta viranomaisilta virka-apuna sellaisia toimintoja, joihin sillä itsellään ei ole toimivaltuutta. 15.1.2018 annetun lausunnon jälkeen sisäministeriö on käynnistänyt poliisin toimivaltuuksia koskevan lainsäädäntöhankeen (SM009:00/2018) lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumiseksi. Hankkeen toimikausi on 15.3. - 31.10.2018. Poliisin hankkeessa työryhmän ehdotus on ollut lausuntokierroksella ja Poliisihallituksella olevan tiedon mukaan tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle syysistuntokaudella 2018.

3 Yleistä

Poliisihallitus pitää esitystä tavoitteiltaan kauttaaltaan kannatettavana ja hyvin valmisteltuna, sekä pääosin sellaisenaan hyväksyttävänä. Esitys parantaa yhteiskunnan kokonaisvastetta mm. hybridiuhkien osalta ja on rakennettu kokonaisturvallisuusajattelua hyödyntäen tarkoituksenmukaisesti. Toimintaympäristön kuvaus on realistinen.

Esitys on asiallisesti osa ns. voimaviranomaisten toimivaltuuksien paikkaamiskehitystä, jolla varaudutaan ja luodaan kyvykkyyttä modernien ja teknisiä keinoja hyödyntävien uusien uhkien torjumiseksi. Turvallisuusympäristön vaatimukset edellyttävät kiireesti juridisen kyvykkyyden luontia miehittämättömien ilma-aluksien ja lennokkien kulkuun puuttumiseksi sekä välitöntä reagointikykyä toimivaltaisilta viranomaisilta. Korostetusti tämä kompetenssi on välttämätöntä luoda myös Puolustusvoimille. Tällä hetkellä lainsäädäntö on epäselvä tai paremmin

puutteellinen. Samalla on huomioitava, että poliisi on johtava viranomainen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä rikostorjuntaan liittyvissä asioissa, so. ensisijainen vastuuviranomainen. Tämä rooli on vallitseva mm. lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten toimintaan puuttumisessa normaalioloissa.

Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumiseksi on samanaikaisesti valmisteltu *omissa erillisissä* hankkeissaan toimivaltuuksia niin poliisille, Puolustusvoimille, rajavartiolaitokselle, tullille kuin rikosseuraamusvirastolle. Keskeistä on, että lainsäädännön tulee vastaavankaltaisissa toimivaltuuksissa olla ennustettavuuden ja viranomaistoiminnan yhteismitallisuuden takia symmetristä, kunkin viranomaisen toimivaltakehikon reunaehdot huomioiden. Siksi yhdestä (tai tässä useasta eri) kulmasta lähtevä kehitys ei ole useinkaan kokonaisturvallisuuden kehittämisen näkökulmasta riittävää tai ainakaan optimaalisinta. Samalla on selvää, etteivät muiden viranomaisten toimivaltuudet voi nyt kyseessä olevassa asiassa ylittää tasoa, jota poliisille ollaan omassa hankkeessa perustamassa. Päävastuullisen toimivaltuustaso kun on oltava vähintään yhtäläinen suhteessa muihin. Yleisesti myös alleviivataan, että yhteiskunnan suorituskykyjen on oltava tarvittaessa vastuuviranomaisen käytettävissä ja johtovastuiden olla selkeitä sekä määräytyä jo muotoutuneiden päävastuiden mukaisesti.

Lausunnon kohteena oleva lakiesitys huomioi mainitut seikat sekä tarpeet suhteessa poliisiin pääsääntöisesti todella hyvin. Poliisihallituksen jäljempänä esittämät huomiot selventäisivät lakiesityksen perusteluista ja tavoitteista jo välittyvää ajatusta poliisin ensisijaisuuden turvaamisesta yleisillä alueilla operoinnin osalta.

Ennen jäljempänä yksityiskohtaisissa huomioissa esitettäviä tarkkarajaistamisesityksiä korostetaan niiden taustaksi, että hallituksen esityksessä Puolustusvoimille ollaan luomassa toimivaltuuksia puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun paitsi Puolustusvoimien omilla alueilla myös muualla, jos mm. on todennäköistä, että lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen on välttämätöntä hengen tai terveyden suojaamiseksi. Näin ollen oikeus realisoituisi myös *yleisillä alueille* ja yhtenä käyttöperusteena olisi hengen ja terveyden suojaaminen, joka ulottaisi toimivaltuuden soveltamisalan suoraan poliisin lakisääteisten tehtävien ydinalueelle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 67/2016 vp todennut, että lähtökohtaisesti poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Tässä tapauksessa toimintaympäristömuutosten katsotaan luovan erityisen perusteen toimivaltuuden luontiin Puolustusvoimille yleisillä alueilla, kunhan poliisin roolin ensisijaisuus ja riidaton tiedonsaanti-, johto- ja otto-oikeus selvästi turvataan (asiallisesti ehdotetun 15 a §:n käyttöalassa ja 15 c §:n tarkkarajaistamisella).

4 Yksityiskohtaiset huomiot

15 a §

Säännöksen soveltamisala on 15 a §:n 1 momentissa rajattu täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioiden.

2 momentin mukaan Puolustusvoimilla on oikeus puuttua po. ilma-aluksiin 2 mom. mainituilla tavoilla ns. yleisillä alueilla: …*jos sen liikkumisen tai muiden olosuhteiden perusteella on todennäköistä, että se vaarantaa maanpuolustusta, Puolustusvoimien toimintaa, tai jos sen kulkuun puuttuminen on välttämätöntä hengen tai terveyden suojaamiseksi.*

Yleisillä alueilla tapahtuvan puuttumisen edellytyksistä mainittu "hengen ja terveyden suojaaminen" leventää momentin soveltamisalan edellä todetusti poliisin lakisääteisten tehtävien ydinalueelle. On osin ongelmallista, että 2 momentin toimivaltaperusteena hengen ja terveyden suojaaminen on käyttöalaltaan yleinen, eikä rajaudu esim. Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamisen yhteydessä tai harjoitustoiminnan aikana esiintyviin tilanteisiin. Vaikka tästä ei seuraisi reaalielämässä kuin hypoteettisia soveltamisongelmia, tulisi toimivalta poliisin ydintehtävien omistajuuden takia rajata asialliselta soveltamisalaltaan. Tämä olisi myös aiemmin viitatun PeVL 67/2016 vp:ssä mainitun kannan mukaista. Mikäli kyseisiin lentolaitteisiin puuttuminen hengen ja terveyden suojaamiseksi realisoituisi asiallisesti rajatun soveltamisalan ulkopuolella – eikä poliisia olisi saatavilla – lienee Puolustusvoimilla ääritilanteessa mahdollista operoida hätävarjeluperusteella. 2 momentin osalta viitataan muutoin jäljempänä ehdotetun 15 c §:n yhteydessä lausuttuun.

15 a §:n 3 momentissa ei mainita käytettävissä olevia voimavaroja koskevasta harkinnasta. Sen mainitseminen ko. momentissa sitoisi toimivaltuuden käytön tiiviimmin tilannekohtaiseen kokonaisharkintaan, joka olisi käyttöedellytyksiä punnittaessa ja myös jälkikäteisarvioinnin selvyyden turvaamiseksi tarkoituksenmukaista. Tältä osin viitataan sisäministeriön poliisiosaston Puolustusvaliokunnalle antamaan lausuntoon ja yhdytään näkemykseen siitä, että kokonaisharkinnan mainitseminen voisi edesauttaa sekä voimakeinojen että teknisen laitteen käyttämisen puolustettavuutta esimerkiksi tilanteessa, jossa voimakeinoja jouduttaisiin käyttämään, kun teknisen laitteen käytöllä ei saavutettaisi haluttua vaikutusta tai olosuhteet sulkisivat voimakeinojen käytön kokonaan pois.

15 c §

Ehdotuksen mukaan: *Puolustusvoimien on ilmoitettava ennakolta päällystöön kuuluvalle poliisimiehelle tai poliisin kenttäjohtajalle päätöksestä, jonka perusteella 15 a §:n mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää yleisellä paikalla. Puolustusvoimien on sovittava poliisin kanssa voimakeinojen käyttämistä koskevista menettelyistä yleisellä paikalla.*

Imperatiiviin kirjattu *ennakollinen* ilmoittamisvelvollisuus poliisille on välttämätön, jotta poliisin ja Puolustusvoimien yhteistoiminta olisi mahdollisimman tehokasta ja yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Kun ilmoitus on ennakollinen voi poliisi tietojohtoisesti kohdentaa toimintaansa ja arvioida tarpeita ja mahdollisuuksia osallistua toimintaan tai ottaa tilanne johdettavakseen.

Miehittämättömiin ilma-aluksiin tai lennokkeihin yleisillä alueilla kohdistettava voimakeinojen käyttö tai muu vaikuttaminen saattaa aiheuttaa tarpeetonta vaaraa alueella oleskelevien hengelle ja terveydelle tai merkittäviä omaisuusvahinkoja. Vaaran ja vahingon välttämiseksi em. lentolaitteisiin kohdistettavat toimenpiteet edellyttävät aina perusteellista ja kokonaisvaltaista harkintaa. Päätöksenteon tulee perustua tiedossa olevan tosiseikaston pohjalta tehtyyn tilannearvioon vaihtoehtokartoituksineen. Poliisi ylläpitää lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi jatkuvasti yleisten alueiden kokonaistilannekuvaa ja on siten *ainoa* em. päätöksentekoon kykenevä viranomainen. Siksi ennakkotiedonanto poliisille on välttämätön myös turvaamistoiminnallisesta näkökulmasta.

Jotta poliisin ensisijaisuus tulisi tarkkarajaisella lainsäädäntötekniikalla turvattua, olisi15 c §:ää perusteltua täydentää yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitulla poliisin oikeudella ottaa tehtävä hoitaakseen. Tämä olisi yksinkertaisinta toteuttaa lisäämällä mainittu poliisin otto-oikeus suoraan säännöksen yhteyteen lakitekstiin. Lisäys vähentäisi tulkintaepäselvyyksiä ja selventäisi sekä tarkkarajaistaisi poliisin roolia ja toiminnallista ensisijaisuutta, jota myös useat tahot ovat lakiesitystä koskevassa lausuntopalautteessa suoraan tai välillisesti korostaneet. Samalla otto-oikeuden maininta laissa toimisi riidattomana käyttöperusteena tehtäessä päätöstä otto-oikeuden soveltamisesta.

15 e §

Ehdotetun 15 e §:n mukaan: Puolustusvoimien tulee luovuttaa lennokki tai miehittämätön ilma-alus viipymättä sille toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka tutkittavana tai käsiteltävänä olevaan asiaan laite liittyy.

Tältä osin viitataan Keskusrikospoliisin puolustusvaliokunnalle antamaan lausuntoon ja yhdytään pääosin näkemykseen: jotta viranomaisten välillä myös tosiasiassa vaihtuvat jokaisen viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot, tulisi laissa korostaa Puolustusvoimien aktiivista selvittämisvelvollisuutta siitä, onko jollain toisella viranomaisella käynnissä säännöksessä tarkoitettu tutkinta tai asia. Puolustusvoimilla ei ole oletusarvoisesti käytettävissään muiden viranomaisten sellaisia tietoja, joilla voi olla vaikutusta lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen tutkimisintressiin.

Tieto Puolustusvoimien haltuun ottamasta lennokista ei välttämättä saavutakaan muita viranomaisia riittävällä tavalla, ellei laissa säädetä velvollisuudesta selvittää tietoa muilta (erityisesti Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos).

Aktiivinen selvittämisvelvollisuus esitetään harkittavaksi perustettavaksi laissa tilanteisiin, joissa on vähäistä suurempi mahdollisuus siitä, että tutkittavana tai käsiteltävänä oleva laite liittyy toisen viranomaisen asiaan.