Poliisitarkastaja Konsta Arvelin 17.12.2018 POL-2018-55972

Eduskunnan hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

VIITE: Eduskunnan hallintovaliokunnan 12.12.2018 lähettämä lausuntopyyntö.

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto HE 223/2018 vp eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta

1 Hallituksen esitys

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä poliisilain (872/2011) 2 luvun muuttamisesta, jossa on kyse poliisin toimivaltuuksista puuttua miehittämättömiin ilma-aluksiin ja lennokkeihin. Nyt käsiteltävä esitys on osa toimivaltuuskehitystä, jossa muillekin turvallisuusviranomaisille on säädetty tai valmistellaan keinoja puuttua lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin. Sääntely vastaa turvallisuusympäristön muutoksiin ja antaa viranomaisille selkeät ja tarkkarajaiset keinot vastata uusiin turvallisuushaasteisiin.

Lakiesityksessä ehdotetaan säännöksiä, 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.

Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun voitaisiin puuttua voimakeinoin tai teknistä laitetta käyttäen. Tekninen laite ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa radioviestinnälle, muulle viestinnälle tai yleiselle viestintäverkolle. Poliisi saisi käsitellä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja, sekä ottaa laite haltuun, jos haltuun ottamiselle on toimivaltaperuste muualla laissa.

2 Poliisihallituksen asiantuntijalausunto

2.1 Keskeiset huomiot

Kyseessä oleva esitys koskee poliisin toimivaltuuksia ja se on jatkumoa Rajavartiolaitoksen (*HE 201/2017 vp, EV 148/2018 vp*) ja Puolustusvoimien (*HE 72/2018 vp, EV 98/2018 vp*) vastaaville toimivaltuussäännöksille. Kaikilla turvallisuusviranomaisilla on oltava yhteismitalliset, tehokkaat sekä tarkkarajaiset omia tehtäviä koskevat toimivaltuudet puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun silloin, kun se on välttämätöntä. Tällöin viranomaiset voivat hoitaa omat virkatehtävänsä sekä tukea muita viranomaisia yhteistoiminnassa tai virka-apuperusteisesti, jolloin saavutetaan mahdollisimman kattava julkisen vallan käyttövalmius uusien turvallisuusuhkien torjumiseksi. Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien lisäksi Rikosseuraamuslaitokselle on ehdotettu toimivaltuuksia puuttua miehittämättömien kulkuneuvojen[1] liikkumiseen. Tätä koskeva esitys (*HE 222/2018 vp*) on tällä hetkellä myös eduskunnan käsittelyssä.

Esitetyt toimivaltuudet ovat erittäin tervetullut uudistus poliisilain 2 luvun yleisiin toimivaltuussäännöksiin. Miehittämätön ilmailu on tuonut poliisille omassa toiminnassaan uusia mahdollisuuksia, mutta myös uusia haasteita, joihin vastaamisessa ei ole ollut selkeitä toimivaltuussäännöksiä. Tällä hetkellä poliisin toimivaltuudet miehittämättömään ilmailuun puuttumisen osalta ovat perustuneet erilaisiin rikosepäilyihin, voimakeinojen käyttöön sekä epäillyn kauko-ohjaajan paikallistamiseen. Lievimmillään kyse on ollut ilmailulain (864/2014) 178 §:n ilmailurikkomuksesta tai aluevalvontalain (755/2000) 44 §:n aluerikkomuksesta unohtamatta vakavampia rikoksia, joita esityksessäkin on käsitelty.

Toimivaltuuksien käytölle on asetettu välttämättömyysvaatimus tarpeellisuusvaatimuksen sijaan. Tätä tulisi tarkastella kriittisesti, koska poliisilain 1 luvun poliisioikeudelliset periaatteet edellyttävät joka tapauksessa toimien suhteuttamista siten, että niillä puututtaisiin mahdollisimman vähän yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin. Lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin puuttuminen voisi edellyttää ainoastaan tarpeellisuusharkintaa, koska nykyisinkin poliisitoiminnassa tulee arvioida ensisijaisesti lievempien keinojen käyttöä.

Toimivaltuuksien käyttäminen tulee edellyttämään laitehankintoja ja koulutuksia, jotka voidaan toteuttaa myös viranomaisten yhteisinä hankintoina. Tarkemmat kustannukset ja resurssivaikutukset selviävät, kun hankintoja aletaan suunnitella ja lopulta toteuttaa. Viranomaisten rahoituksesta on tällöin huolehdittava, jotta toimivaltuuksia voidaan käyttää ja käytöllä vastata uusiin turvallisuusuhkiin.

Esityksen ainoa puute on sen rajaaminen koskemaan pelkästään lennokkeja ja miehittämättömiä ilma-aluksia. Tämä on todettu myös hallituksen esityksessä, jossa esityksen asiallista rajausta on käsitelty. Miehittämätön ilmailu on haaste, johon halutaan nyt vastata nopeasti.

[1] Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuus koskee ilmassa liikkuvien lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten lisäksi maalla ja vedessä liikkuvien miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttumista. Toimivaltuudet ovat asiallisesti laajemmat, mutta alueellisesti hyvin rajalliset – ne koskisivat vain vankilan aluetta ja sen yläpuolista ilmatilaa.

Tästä huolimatta ei pidä unohtaa, että teknologian kehittyessä myös muunlainen miehittämättömien kulkuneuvojen käyttö voi tuoda mukanaan uusia turvallisuushaasteita. Se mitä ehdotetaan nyt miehittämättömän ilmailun osalta, tulisi ulottaa jatkossa myös muihin liikkumiseen käytettäviin elementteihin. Tähän myös puolustusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota Puolustusvoimia koskevia toimivaltuuksia käsitellessään (PuVM 1/2018 vp, s. 2). Poliisilla tulisi yhteiskunnan normaaliolojen ensisijaisena turvallisuusviranomaisena olla mahdollisimman kattavat, tehokkaat, täsmälliset ja tarkkarajaiset toimivaltuudet vastata kaikenlaisiin turvallisuusuhkiin maalla, vesillä ja ilmassa.

2.2 Lennokkien ja miehittämättömien ilma-aluksien kulkuun puuttuminen

Välttämättömyysvaatimus. Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa (*tilapäinen haltuunotto, käytön estäminen ja kulkuun puuttuminen muulla tavoin*) on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jonka perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan tulee perustua lakiin. Toimivaltuudet puuttuvat omaisuudensuojaan sekä viestinnän luottamuksellisuuteen. Tästä johtuen toimivaltuuksien käytölle tulee olla hyväksyttävä peruste ja toimivaltuuksien tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Kuten Rajavartiolaitoksella, myös poliisilla toimivaltuus puuttua miehittämättömään ilmailuun edellyttäisi julkisen vallan käytön välttämättömyyden arviointia.

Vastaava välttämättömyysvaatimus on sisällytetty ilmailulain 167 §:n 1 momenttiin. Välttämättömyysvaatimusta ei kuitenkaan edellytetä, jos poliisi poliisilain 2 luvun 11 §:n perusteella määrää kulkuneuvon pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvon tai määrää sen siirrettäväksi. Välttämättömyyden sijaan toimenpiteen tulee olla tarpeellinen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Perusoikeusvertailussa kyse ei ole mistään vähäisestä toimenpiteestä, koska se puuttuu omaisuudensuojan lisäksi perustuslain 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen. Kulkuneuvoa ei ole nykyisen eikä vanhan poliisilain (493/1995) esitöissä määritelty, mutta sillä tarkoitetaan keskeisesti maalla ja vedessä liikkuvia tieliikennelain (267/1981) 2 a §:ssä, maastoliikennelain (1710/1995) 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa, ajoneuvolain (1090/2002) 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa, rikoslain (39/1889) 23 luvun 12 §:n 1 momentin 3 kohdassa sekä vesiliikennelain (463/1996) 3 §:ssä tarkoitettuja ajoneuvoja ja kulkuneuvoja.

Toimivaltuuksien käyttämisen ehtona oleva välttämättömyysvaatimus ei todennäköisesti tulisi aiheuttamaan haasteita käytännössä, mutta se voi johtaa poliisitoiminnan lopulta siihen pisteeseen, että tilanne kokonaisuudessaan on hyvin kiireellinen, kun välttämättömyys lopulta on käsillä. Välttämättömyyttä olisi siksi hyvä arvioida suhteessa tarpeellisuuteen, koska toisin kuin maahan tai veteen tukeutuvassa liikkumisessa, ilmatila sallii huomattavasti vapaamman liikkumisen. Maalla ja vedessä luonnolliset esteet itsessään voivat toimia turvallisuusviranomaisen toiminnan apuna, mutta ilmatilasta suuntautuva uhka voi lähestyä esteettä suunnasta kuin suunnasta. Tällöin myös toimivaltuuksien käytön kynnyksen tulisi olla oikeassa suhteessa toimivaltuuksien käyttötarkoitukseen ja käyttötarkoituksen perusteena olevaan uhkaan, vaaraan, häiriöön tai haittaan.

Hallituksen esityksessä välttämättömyyttä on perusteltu ensisijaisesti sillä, ettei lennokkiin tai ilma-alukseen tulisi puuttua kevein perustein. Välttämättömyyttä ei ole perusteltu muulla tavalla, eikä sitä ole verrattu poliisilain 2 luvun 11 §:n toimivaltuuteen muutoin kuin toteamalla, että toimivallan käyttöperuste on korkeammalla. Perusoikeuspunninnassa toimivaltuuksien käyttöedellytyksillä on kuitenkin selkeä ero; siinä missä yksilön liikkumisvapautta ja omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa tarpeellisesta syystä, kauko-ohjattavan ilma-aluksen kulkuun tarvitaan välttämättömät syyt. Kauko-ohjaajan osalta puuttuminen rajoittaa ensisijaisesti hänen omaisuudensuojaa tai, jos puuttumisessa käytetään teknistä laitetta, myös viestinnän luottamuksellisuutta. Vaikka perusoikeuksia ei pitäisi arvottaa suhteessa toisiinsa, on poliisilain 2 luvun 11 §:n toimivallassa kyse merkittävämmästä puuttumisesta juuri siitä syystä, että yksilö on välittömästi poliisin toimenpiteiden kohteena.

Ehdotettu poliisilain 2 luvun 11 a §:n välttämättömyysvaatimuksen muuttaminen tarpeellisuusvaatimukseksi edellyttäisi poliisilain 1 luvussa säädettyjen poliisioikeudellisten periaatteiden huomioimista. Poliisin tulisi edelleen valita käytettävissä olevista toimivaltuuksista sellainen, joka parhaiten edistäisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, toimenpiteillä ei saisi puuttua oikeuksiin enempää eikä kenellekään saisi aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin olisi välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi ja poliisin tulisi ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Yleinen järjestys ja turvallisuus. Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumisen yksi olennaisimmista tarkoituksista olisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Kyse on poliisin keskeisimmästä tehtävästä poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ja vastaava tarkoitus toimivaltuuksien käytölle on säädetty esimerkiksi poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 momentissa (*paikan ja alueen eristäminen*) ja 4 luvun 1 §:n 2 momentissa (*teknisen valvonnan edellytykset*). Yleinen järjestys ja turvallisuus ovat yhteiskunnan jäsenille kuuluva turvallinen elin- ja toimintaympäristö, jota poliisi ylläpitää toiminnallaan sekä torjuu ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Yleisen järjestyksen ja turvallisuus käsitettä on avattu laajasti järjestyslain (612/2003) esitöissä (HE 20/2002 vp, s. 31).

Yleinen järjestys ja turvallisuus voi käsittää erilaisia haittaa, vaaraa tai häiriötä aiheuttavia tekoja, laiminlyöntejä ja muita seikkoja, jotka eivät vielä täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Teot tulevat arvioitavaksi tapauskohtaisesti, kuten poliisi on tehnyt nykyisen ja edellisen poliisilain aikana. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sisällyttäminen on tästä syystä välttämätöntä myös ehdotettuun poliisilain 2 luvun 11 a §:n 1 momenttiin, koska se luo poliisille perustan puuttua hyvissä ajoin ennalta yhteiskunnan normaalitilaa haittaavaan, häiritsevään tai vaarantavaan toimintaan.

2.3 Lennokkien ja miehittämättömien ilma-aluksien luottamuksellinen viestintä ja haltuun ottaminen

Toimivaltuudet kattavat teknisen laitteen käyttämisen, jossa voi olla kyse sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 1 momentin 14 kohdan tarkoittamasta radiolaitteesta, tarkemmin radiolähettimestä, jolla voidaan vaikuttaa lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen ja sen ohjausjärjestelmän välistä yhteyttä tai ottamaan lentolaitteen ohjaus haltuun. Radiolaitteen käytöllä ei olisi mahdollista saada säännöstään muita tietoja kauko-ohjaajasta kuin kauko-ohjauksen sijainti. Kuitenkin, jos kauko-ohjaaminen tapahtuu matkapuhelimen, tietokoneen tai muun tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Paikallistettu kauko-ohjaaja tai yksilöintitietojen saanti mahdollistavat muiden poliisin toimenpiteiden suorittamisen sekä laitteen palauttamisen oikealle omistajalle.

Kauko-ohjaajan tunnistamiseen liittyy myös laitteen sisällön tutkiminen, jos asiaan liittyy sellainen rikos, joka mahdollistaa rikosprosessuaalisen laite-etsinnän. Pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 21 §:n 1 momentin mukaan laite-etsintä saadaan toimittaa, jos epäillystä rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Tämä rajaa laite-etsinnän ulkopuolelle esimerkiksi ilmailurikkomuksen tai aluerikkomuksen sakkouhkaisina rikoksina, jotka tulevat hyvin usein kyseeseen miehittämättömän ilmailun kohdalla.

Ehdotetussa sääntelyssä on näiltä osin olemassa osittainen puute, ellei laitteen tietojen tutkintaa haluta tietoisesti rajata koskemaan laite-etsinnän piiriin kuuluvia vähäistä vakavampia rikoksia. Esimerkkitapaushan voi olla sellainen, että:

- Poliisi toteaa miehittämättömän ilma-aluksen Helsingin senaatintorin yllä joulumarkkinoiden aikaan.
- Poliisi toteaa välttämättömän syyn puuttua ilma-aluksen kulkuun (yleinen järjestys ja turvallisuus sekä ilmailurikkomus).
- Jos kauko-ohjaajan sijaintia ei pystytä paikallistamaan, eikä mahdollisen teknisen laitteen käytössä ilmennyt kauko-ohjaajan yksilötietoja, on epäillyn selvittäminen kiinni muun muassa laitteessa mahdollisesti olevasta omistajan nimestä (*OPS M1-32 kohta 4.6 sekä Trafin rekisteriin merkittävät tiedot*) tai, jos tätä ei ole, omistajan oma-aloitteisesta ilmoittautumisesta poliisille.
- Muussa tapauksessa laitteen omistusoikeus siirtyy valtiolle pakkokeinolain 7 luvun 23 §:n 3 momentin mukaisesti tai siten, kuten löytötavaralaissa (778/1988) säädetään, jos laitteen omistajaa ei saada selvitettyä.
- Laitteen omistajatiedot tai viitteet käyttäjästä voitaisiin selvittää laite-etsinnällä, mutta ilmailurikkomus sakkouhkaisena rikoksena ei mahdollista laite-etsinnän pakkokeinon käyttöedellytyksen ylittymistä.

Laitteen tietojen tarkempi tutkiminen voidaan toisaalta esittää myös siltä kantilta, onko vähäisissä sakkorikoksissa olemassa sellaista intressiä, että laitteessa olevalla tiedolla (data) olisi merkitystä. Lähtökohtaisesti rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä ohjaa keskeisesti

pakkokeinolain 1 luvun 2 §:n suhteellisuusperiaate, jonka mukaan pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

2.4 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä on kattavat ja huolellisesti valmistellut taloudelliset vaikutukset. Kuten esityksessä on todettu, ei ole oletettavissa, että uusi toimivaltuus tulisi olennaisesti vaikuttamaan poliisin työmäärään. Yhtäältä toimivaltuuden käyttäminen edellyttäisi teknisen laitteen käyttämiseen koulutettujen poliisimiesten työpanosta. Toisaalta poliisi kykenisi ehdotuksen myötä suoriutumaan sille kuuluvista tehtävistä tehokkaammin ja siten vähemmin resurssein kuin tällä hetkellä. Uusi toimivaltuus voisikin vapauttaa poliisin resursseja muihin tehtäviin.

Taloudellisten vaikutusten osalta viranomaisten yhteistyö on yksi avaintekijä, joka esityksessä on tunnistettu. Yhteismitallisilla toimivaltuuksilla toimivat viranomaiset voivat tukeutua toistensa suorituskykyyn sekä hankkia yhteisiä teknisiä järjestelmiä toimivaltuuksien käyttämiseksi. Yhteishankinnat Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen kanssa saattavat olla mahdollisia ja vaikuttaa yksittäisen järjestelmän hintaan.

Vaikka esityksessä ei ole pystytty esittämään tarkkoja kustannusvaikutuksia materiaalihankintojen ja koulutustarpeiden osalta, on olennaisen tärkeää, että nämä on tunnistettu. Laitehankintojen hintahaarukaksi on arvioitu yhden järjestelmän osalta 10 000 eurosta useisiin satoihin tuhansiin euroihin ja koulutuksen osalta muutamia kymmeniä tuhansia euroja. Tarkemmat arvioit tulevat selviämään, kun laitteiden hankintaan ryhdytään. Tällöin olisi ensiarvoisen tärkeää, että viranomaisille mahdollistetaan tarvittava rahoitus laitteiden hankintaan ja koulutusten järjestämiseen.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 17.12.2018 klo 11:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta, *hav@eduskunta.fi*