SISÄMINISTERIÖ
Erityisasiantuntija
Marja-Leena Härkönen

VASTINE

7.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

VASTINE ASIANTUNTIJALAUSUNTOIHIN

1 Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista vastinetta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta (HE 223/2018 vp) annettuihin asiantuntijalausuntoihin.

Lakiehdotusta on pidetty pääsääntöisesti tarpeellisena ja kannatettavana.

Esityksessä ehdotetut säännökset merkitsisivät vain vähäistä puuttumista perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun luottamuksellisen viestinsuojaan ja 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan. Esitys ei olisi myöskään ongelmallinen perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta. Lausunnoissa esitetyt pohdinnat kyseisten perusoikeuksien toteutumisesta eivät sisäministeriön näkemyksen mukaan olleet lausunnonantajille ongelmallisia, joten niitä ei enää tässä vastineessa käsitellä.

Tätä vastinetta ja annettuja asiantuntijalausuntoja tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että eduskunta on hyväksynyt lain Rajavartiolain muuttamisesta ja siten samalla myös säännöksen, joka koskee lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumista. Lisäksi puolustusvoimista annetun lain (551/2007) säännökset lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumiseksi ovat tulleet jo voimaan 1.1.2019.

Tässä vastineessa ei oteta kantaa lausunnoissa esille tulleisiin asioihin, jotka liittyvät hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp).

2 Vastine asiantuntijalausuntoihin

Pyydettynä vastineena asiantuntijalausunnoista sisäministeriö esittää seuraavaa:

Puuttumisen kohteet

Oikeusministeriön, Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin lausunnot

Oikeusministeriön lausunnon mukaan 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. Myös Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi ovat tuoneet saman huolenaiheensa esiin omissa lausunnoissaan.

Sisäministeriön vastaus

Sisäministeriö on asettanut 14.3.2018 säädöshankkeen, jonka tarkoituksena on ollut varmistaa poliisille tarvittavat toimivaltuudet puuttua lennokkeihin, miehittämättömiin ilma-aluksiin, aluksiin sekä kulkuneuvoihin ja tarkistaa, ovatko poliisin toimivaltuudet käyttää niitä ajan tasalla.

Valmistelussa on harkittu, tulisiko poliisille säätää toimivaltuus puuttua vain lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun vai tulisiko toimivaltuuden kattaa kaikki miehittämättömät kulkuneuvot. Valmistelussa on valittu ensin mainittu vaihtoehto, koska on haluttu keskittyä laitteisiin, joiden muodostama turvallisuusuhka on tällä hetkellä suurempi ja sen vuoksi kiireellisempiä lainsäädäntötoimia vaativa.

Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä välttämättömyys

Professori Sakari Melanderin lausunto

Professori Sakari Melanderin lausunnon mukaan 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.

Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin lausunnot

Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin lausuntojen mukaan ehdotettu poliisilain 2 luvun 11 a §:ssä tarkoitettu välttämättömyysedellytys toimivaltuuksien käytölle tulisi muuttaa tarpeellisuusedellytykseksi. Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, että 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.

Sisäministeriön vastaus

Ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta säädetään ilmailulain 167 §:n 1 momentissa. Lainkohdan mukaan muun ohella poliisi voi kieltää ilma-aluksen lähdön, määrätä ilma-aluksen laskeutumaan, vaatia tunnistamista, määrätä lentosuunnan ja -korkeuden taikka muutoin puuttua ilma-aluksen kulkuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä pelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi.

Lakiehdotuksen 11 a §:n mukaan poliisimiehellä on 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 muun ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Yleinen järjestys ja turvallisuus on joustava oikeusnormi, jolle on annettava käsitesisältö punnitsemalla tilanne ja siihen liittyvät näkökohdat. Yleinen järjestys tarkoittaa normaalin tilan säilymistä yleisillä paikoilla. Turvallisuuden ylläpitäminen tarkoittaa puolestaan valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä ja toisaalta yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista. (Helminen - Kuusinen - Rantaeskola, Poliisilaki, s. 64 - 67.)

Pykäläehdotus on linjassa poliisilain 1 luvun 1 §:n kanssa. Yleinen järjestys ja turvallisuus käsitepari tulee säilyttää ilman professori Melanderin esittämiä tarkentavia määreitä, koska käsitepari sisältää jo nämä määreet.

Kuten edellä olevasta selvityksestä on havaittava, välttämättömyys on edellytys säädösehdotuksessa mainittujen päämäärien, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Välttämättömyys on edellytyksenä myös ilmailulain 167 §:m 1 momentissa tarkoitetuissa ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa, joten poliisilain 2 luvun 11 a §:ssä tulee olla myös sama välttämättömyysedellytys johdonmukaisena jatkumona. Nyt käsiteltävänä oleva säädösehdotushan täydentää ilmailulain sääntelyä.

Toimivaltuuksien tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Oikeusministeriö lausunto

Oikeusministeriön lausunnon mukaan 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).

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, että lakiehdotuksessa ei määritellä poliisin käytettäviksi suunniteltuja puuttumiskeinoja. Lisäksi oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että teknisen kehityksen vuoksi ei olisi tarkoituksenmukaista tarkemmin määritellä sitä, millaisella teknisellä laitteella miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun voitaisiin puuttua. Kysymys voisi esimerkiksi olla laitteesta, jolla kyetään häiritsemään kulkuneuvon ja sen ohjausjärjestelmän välistä yhteyttä tai ottamaan kulkuneuvon ohjaus haltuun. Tällainen sääntely olisi kuitenkin ongelmallista perusoikeusrajoituksilta edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta.

Keskusrikospoliisin lausunto

Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan ilma-aluksen kulkuun puuttuminen tulisi voida kohdistaa kaikkiin lennätystoiminnan vaiheisiin, niin alusta ohjaavan henkilön toimintaan, ohjausliikenteeseen kuin itse alukseen tai lennokkiin. Valinta puuttumiskeinoista tehdään poliisin tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Sisäministeriön vastaus

Perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74).

Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista (PeVL 15/1996 vp).

Pykäläehdotuksen sanamuotoa tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että poliisin erityistarpeet liittyvät poliisin toimintaan yleisellä paikalla. Lisäksi sanamuodossa on otettava huomioon poliisin toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet. Ne soveltuvat myös lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseen. Tällaisia ovat poliisilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, 3 §:ssä tarkoitettu suhteellisuusperiaate, 4 §:ssä tarkoitettu vähemmän haitan periaate ja 5 §:ssä tarkoitettu tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Poliisin tulisi ensisijaisesti pyrkiä tavoittamaan lennokkia tai miehittämätöntä ilmaalusta ohjaava henkilö ja vaikuttamaan tämän toimintaan neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Mikäli tämä ei ole mahdollista, poliisi voisi käyttää ehdotetuissa pykälissä tarkoitettuja puuttumiskeinoja, joita olisi 2 luvun 11 a §:ssä tarkoitettu teknisen laitteen käyttö tai ehdotetussa 2 luvun 17 §:ssä tarkoitettu voimakeinojen käyttö. Esityksen perusteluissa on todettu voimakeinojen käytöstä esimerkkinä verkko. Teknistä laitetta ei ole pykäläehdotuksessa tarkemmin määritelty. Teknisen kehityksen vuoksi ei olisi tarkoituksenmukaista tarkemmin määritellä sitä, millaisella teknisellä laitteella lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun voitaisiin puuttua.

Ampuma-aseen käytöstä säädetään poliisilain 2 luvun 19 §:ssä.

Kuten edellä olevasta selvityksestä ilmenee, lennokkeihin tai miehittämättömien ilmaalusten kulkuun puuttuminen on säädösehdotuksessa määritelty sillä tarkkuudella kuin se on mahdollista, joten oikeusministeriön huomio ei edellytä pykäläehdotusten muuttamista. Keskusrikospoliisin esittämää sääntelyehdotus ei ole miehittämättömän ilmailun toimijoiden kannalta ennustettavaa, ja ei siten tarkkarajaista ja täsmällistä, joten sitä ei voida ottaa huomioon.

Sanan- ja lehdistönvapaus

Oikeusministeriö on todennut lausunnossaan, että esityksen perusteella jää 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 lehdistön vapauden 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.

Sisäministeriön vastaus

Kun esitystä on laadittu, esityksen jaksoon 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys otettu tarkasteluun vain ne perusoikeudet, joihin on katsottu olevan suoranaisia vaikutuksia.

Todettakoon kuitenkin oikeusministeriön kysymyksenasetteluun seuraavaa. Ehdotetun 2 luvun 11 a §:ää tulee tarkastella siitä näkökulmasta, että lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puututaan tilapäisesti. Kyse on siis tilapäisestä toimesta, jolla voidaan esimerkiksi onnettomuustilanteessa estää toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden loukkaaminen.

Tärkeää on se, että lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttuminen edellyttäisi toimenpiteen välttämättömyyttä jonkin 11 a §:n 1 momentissa mainitun päämäärän kannalta. Lisäksi teknisen laitteen käytön vaikutukset tulisi kohdistua mahdollisimman tarkasti vain haitalliseksi havaittuun toimintaan ja sen käyttämiin taajuuksiin. Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun saisivat teknistä laitetta käyttäen puuttua vain poliisimiehet, jotka olisivat saaneet laitteen käyttöön asianmukaisen koulutuksen. Näin voitaisiin vähentää toimivaltuuden käyttämisestä viestinnälle tai sivullisille mahdollisesti aiheutuvaa haittaa.

Perustuslain 2 luvun 12 §:n mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännös antaa esimerkiksi suojaa julkisen vallan puuttumista vastaan lehdistön toimitukselliselle työskentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista. (HE 309/1993 vp, s. 57).

Pykäläehdotuksen tarkoituksena on turvata perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuja henkeä, terveyttä ja turvallisuutta. Sananvapautta merkittävämpi perusoikeus on kuitenkin oikeus elämään, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Sisäministeriö katsookin, että ehdotettu sääntely poliisin toimivaltuudeksi lennokkien tai miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumiseen on yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, oikeasuhtainen ja hyväksyttävä suhteessa siihen tarkoitukseen, johon säädöksellä pyritään.

Muita huomioita

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen lausunnon mukaan 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 ilmailulain (864/2014) 178 §:ssä tarkoitetun ilmailurikkomuksen tai aluevalvontalain (755/2000) 44 §:ssä tarkoitetun aluerikkomuksen sakkouhkaisina rikoksina, jotka tulevat hyvin usein kyseeseen miehittämättömän ilmailun kohdalla. Eh-

dotetussa sääntelyssä on näiltä osin olemassa osittainen puute, ellei laitteen tietojen tutkintaa haluta tietoisesti rajata koskemaan laite-etsinnän piiriin kuuluvia vähäistä vakavampia rikoksia.

Sisäministeriön vastaus

Pakkokeinolain 8 luvun 21 §:n mukaan laite-etsinnällä tarkoitetaan tietokoneessa, telepäätelaitteessa tai muussa vastaavassa teknisessä laitteessa tai tietojärjestelmässä etsinnän toimittamishetkellä olevaan tietosisältöön kohdistettavaa etsintää.
Saman pykälän 2 momentin mukaan laite-etsintää ei saa kohdistaa sellaiseen luottamukselliseen viestiin, jota koskevasta telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta säädetään 10 luvussa.

Pakkokeinolain 8 luvun 22 §:ssä säädetään laite-etsinnän edellytyksistä. Laite-etsintä saadaan toimittaa, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta, tai selvitettävänä ovat yhteisösakon tuomitsemiseen liittyvät seikat ja etsinnässä voidaan olettaa löytyvän tutkittavana olevaan rikokseen liittyvä 7 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu takavarikoitava asiakirja tai tieto taikka 7 luvun 2 §:n nojalla jäljennettävä asiakirja.

Laite-etsintää ei voida tehdä, jos pakkokeinolain 8 luvun 21 §:n edellytykset eivät täyty. Voimassa oleva pakkokeinolaki ei siten mahdollista laite-etsintää Poliisihallituksen lausunnossa mainituissa rikkomuksissa. Pakkokeinolakia oikeusministeriön hallinnon alaan kuuluvana lakina ei ole ollut tarkoitus 14.3.2018 asetetussa säädöshankkeessa uudistaa. Sen mahdollinen uudistamistarve tulee harkita erikseen.

Liikenteen turvallisuusviraston lausunto

Liikenteen turvallisuusvirasto haluaa kiinnittää huomiota kansanvälisellä tasolla esiin nousseeseen keskusteluun kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) 3 bis artiklasta ja sen soveltuvuudesta miehittämättömiin ilma-aluksiin. Artikla asettaa jäsenvaltioille vaatimuksen pidättäytyä aseiden käytöstä lennolla olevia siviili-ilma-aluksia vastaan, ettei ilma-aluksessa olevien henkilöiden henkeä eikä ilma-aluksen turvallisuutta saa vaarantaa siinä tapauksessa, että ilma-aluksen kulkuun puututaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt, että Viestintäviraston nimen muuttuessa Liikenne- ja viestintävirastoksi 1.1.2019 alkaen, sen nimi muutettaisiin myös säädökseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on kiinnittänyt lisäksi huomiota poliisilain 2 luvun 11 §:n 2 momentin viittaussäännökseen tieliikennelakia koskien. Vielä tällä hetkellä voimassa olevan tieliikennelain (267/1981) kumoava uusi tieliikennelaki (729/2018) on vahvistettu. Uusi tieliikennelaki tulee voimaan 1.6.2020.

Sisäministeriön vastaus

Ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa kansainvälisen siviili-ilmailusopimuksen kanssa. Tulevaisuudessa, jos miehittämättömillä ilma-aluksilla kuljetetaan ihmisiä, tulisi poliisilain miehittämättömiä ilma-aluksia koskevia säännöksiä tarkistaa. Eli Liikenteen turvallisuusviraston huomio ei aiheuta muutoksia esitykseen.
Viestintävirasto voidaan muuttaa lakiehdotuksen 2 luvun 11 a §:n 4 momentista Liikenne- ja viestintävirastoksi, kuten liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa lausunnossaan.

Poliisilain 2 luvun muuttamisen olisi tultava voimaan mahdollisimman pian, kuten hallituksen esityksessä todetaan. Tieliikennelaki (729/2018) tulee lain 194 §:n mukaan voimaan 1.6.2020. Saman pykälän 3 momentin mukaan jos muualla lainsäädännössä viitataan kumottuun lakiin, sen asemesta sovelletaan tieliikennelakia 729/2018. Eli kun poliisilaissa viitataan tieliikennelakiin 261/1981, sen asemasta sovelletaan 1.6.2020 alkaen tieliikennelakia 729/2018. Sisäministeriö ei näe siten ongelmaa tieliikennelakia koskevassa säädösviittauksessa, eikä muutostarpeita ehdotettuun säädökseen siten tällä hetkellä ole.

Kirjoitusvirheen korjaaminen

Ehdotetun 11 a §:n 2 momentissa on kirjoitusvirhe, joka tulee korjata. Momentissa laitetta -sanasta puuttuu toinen t kirjain:
Poliisimies voi 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa käyttää teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle taikka yleiselle viestintäverkolle. Teknistä laitetta voidaan käyttää, jos se on puolustettavaa ottaen huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen toiminnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Laitetta saa käyttää vain niin kauan kuin se on välttämätöntä toimenpiteen suorittamiseksi. Teknistä laitetta saa käyttää ainoastaan asianmukaisen koulutuksen saanut poliisimies.

Tiedoksi

Ministeri Mykkänen
Kansliapäällikkö Salmi
Eritysavustaja Andersson-Bohren
Erityisavustaja Rautanen
Johdon sihteerit Söderman, Landström, Vihervirta
Osastopäällikkö Lammi
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen