Valiokunnan mietintö HaVM 23/2018 vp─ HE 223/2018 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta (HE 223/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Marja-Leena Härkönen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Teija Pellikainen, puolustusministeriö
- hallitusneuvos Jenni Rantio, liikenne- ja viestintäministeriö
- poliisitarkastaja Konsta Arvelin, Poliisihallitus
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Rikosseuraamuslaitos
- keskusrikospoliisi
- suojelupoliisi
- Tulli
- Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi)
- Viestintävirasto

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Finavia Oyj

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset, 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 toi-

menpiteiden, tai toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaamiseksi. Puuttumisessa voitaisiin käyttää tarpeellisia voimakeinoja tai sellaista teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle tai yleiselle viestintäverkolle. Poliisi saisi käsitellä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viranomaisten toimivalta puuttua miehittämättömien ilma-alusten kulkuun

Valiokunta pitää välttämättömänä, että viranomaisilla on riittävät toimivaltuudet myös uudenlaisiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja niihin puuttumiseen. Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten käyttäminen on lisääntynyt, ja niiden suorituskyky on kehittynyt. Tästä johtuen ne muodostavat myös uudenlaisen ja aiempaa suuremman turvallisuusuhan, johon vastaaminen kuuluu ensisijaisesti poliisille. Poliisilaissa (872/2011) ei ole nykyisin näiden ilma-alusten kulkuun puuttumiseen oikeuttavaa nimenomaista toimivaltasäännöstä.

Valiokunta toteaa, että eduskunta on jo hyväksynyt Rajavartiolaitosta (HaVM 16/2018 vp — HE 201/2017 vp) ja Puolustusvoimia (PuVM 1/2018 vp — HE 72/2018 vp) koskevat toimivaltasäännökset, jotka mahdollistavat rajavartiomiesten ja Puolustusvoimien puuttumisen lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun. Lisäksi eduskunnan käsittelyssä olevassa esityksessä (HE 222/2018 vp) ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitoksella olisi toimivalta puuttua miehittämättömän kulkuneuvon liikkumiseen vankilan alueella tai sen yläpuolella. Perustuslakivaliokunta on antanut hallintovaliokunnalle lausunnon rajavartiomiesten toimivaltuuksia koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 6/2018 vp).

Valiokunta pitää johdonmukaisen sääntelyn ja toimivan viranomaisyhteistyön kannalta tärkeänä, että käsiteltävänä olevan ja edellä mainittujen hallituksen esitysten valmistelussa on pyritty siihen, että eri viranomaisten toimivaltuudet muodostuvat mahdollisimman yhdenmukaisiksi. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä viranomaisten yhteisen tilannekuvan merkitystä. Kunkin viranomaisen oman toimialan erityistarpeet tulee kuitenkin ottaa sääntelyssä huomioon. Poliisilla nämä liittyvät erityisesti yleisellä paikalla toimimiseen. Valiokunta toteaa, että poliisille ehdotettua toimivaltaa ei voida poliisin yleisellä paikalla toteutettavat tehtävät huomioon ottaen rajata samalla tavoin esimerkiksi tiettyihin toimipaikkoihin tai niiden välittömään läheisyyteen kuin Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien ja Rikosseuraamuslaitoksen.

Poliisin toimivaltuudet

Poliisi voi ilmailulain (864/2014) 167 §:n 1 momentin mukaan 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. Saadun selvityksen mukaan säännös ei sovellu luontevasti miehittämättö-

miin ilma-aluksiin, jotka eivät esimerkiksi ole lennonjohdon alaisia. Lennokki ei puolestaan ole ilmailulaissa tarkoitettu ilma-alus. Ehdotetut muutokset täydentävät mainittua ilmailulain sääntelyä.

Poliisin yleisiä toimivaltuuksia koskevaan poliisilain 2 lukuun lisätään uusi 11 a §, jossa säädetään poliisin oikeudesta puuttua lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun. Poliisimiehellä on ehdotetun säännöksen mukaan oikeus ottaa lennokki tai miehittämätön ilma-alus tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos se on välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kulkuun puuttuminen on mahdollista myös rikosten ennalta estämiseksi tai jo aloitetun rikoksen keskeyttämiseksi. Tällainen tilanne voi hallituksen esityksen perustelujen mukaan olla käsillä esimerkiksi silloin, kun puheena olevasta laitteesta kuvataan kotirauhan suojaamassa paikassa oleskelevaa henkilöä. Lisäksi poliisi voi puuttua näiden laitteiden kulkuun erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi, poliisitehtävän tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden tai toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaamiseksi.

Valiokunta painottaa, että ehdotetussa säännöksessä edellytetään, että lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen on välttämätöntä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Näin ollen kynnys toimivaltuuden käyttöön on asetettu korkeammalle kuin esimerkiksi kulkuneuvon pysäyttämisessä ja siirtämisessä (poliisilain 2 luvun 11 §). Valiokunta toteaa, että myös ehdotettua uutta toimivaltuutta käytettäessä on otettava huomioon poliisin toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet (perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate).

Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumisessa voidaan käyttää tarpeellisia voimakeinoja sekä teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle tai yleiselle viestintäverkolle. Laitetta saa käyttää vain niin kauan kuin se on välttämätöntä toimenpiteen suorittamiseksi. Kysymys voi saadun selvityksen mukaan olla esimerkiksi laitteesta, jolla kyetään häiritsemään lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen ja sen ohjausjärjestelmän välistä yhteyttä tai ottamaan lentolaitteen ohjaus haltuun. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotus on tältä osin teknologianeutraali ja että teknistä laitetta saa käyttää ainoastaan asianmukaisen koulutuksen saanut poliisimies.

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on lisätä yhteiskunnan turvallisuutta. Poliisin kyky vastata lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten muodostamaan turvallisuusuhkaan on tällä hetkellä puutteellinen. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että poliisille säädetään ehdotuksen mukaisesti nimenomainen tarkkarajainen ja täsmällinen toimivaltuus niiden kulkuun puuttumiseen. Muutosten arvioidaan vähentävän vaaratilanteita sekä omaisuus- ja muita vahinkoja, joita ehdotuksessa tarkoitettujen laitteiden käytöstä voi aiheutua. Poliisi voi myös nykyistä paremmin ehkäistä ennalta niitä rikoksia, joita tehdään mainittuja laitteita hyväksi käyttäen. Lentoliikenteen häiriöttömyyttä ja turvallisuutta on mahdollista parantaa, kun poliisi voi nykyistä tehokkaammin puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten luvattomaan lennättämiseen lentokenttien läheisyydessä.

Valiokunta tähdentää, että poliisimiehellä on ehdotettujen toimivaltuuksien toteuttamiseksi oltava ehdotuksen mukaisesti oikeus käsitellä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön

liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Tällaiset tiedot on hävitettävä viipymättä toimenpiteen jälkeen, jollei laissa toisin säädetä.

Saadun selvityksen mukaan ilma-aluksen ja sen kauko-ohjauspaikan välinen viestintä ei yleensä sisällä luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia tietoja. Jos lennokkia tai miehittämätöntä ilma-alusta ohjataan esimerkiksi matkapuhelimen tai tietokoneen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää kuitenkin tietoja, joiden avulla henkilö on mahdollista yksilöidä. Ehdotettu sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Kysymys saattaa olla näissä tilanteissa vähäisestä ja ajallisesti rajoitetusta puuttumisesta luottamuksellisen viestin suojaan. Sääntelyä on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa pidetty myös tästä näkökulmasta asianmukaisena. Valiokunta toteaa lisäksi, että eduskunta on hiljattain hyväksynyt vastaavan sisältöiset säännökset rajavartiolakiin ja puolustusvoimista annettuun lakiin.

Puolustusvoimien on 1.1.2019 voimaan tulleen puolustusvoimista annetun lain 15 c §:n 1 momentin mukaan ilmoitettava ennakolta päällystöön kuuluvalle poliisimiehelle tai poliisin kenttäjohtajalle päätöksestä, jonka perusteella Puolustusvoimat käyttää toimivaltuuksiaan puuttua miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun yleisellä paikalla. Asian laadun niin vaatiessa lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisen suorittaa poliisi tai se tehdään poliisin yleisjohdossa. Valiokunta pitää tästäkin syystä poliisin toimivaltuuksien täsmentämistä ehdotetulla tavalla välttämättömänä.

Lainsäädännön kehittämistarpeet

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä olevassa sekä aiemmissa Rajavartiolaitosta ja Puolustusvoimia koskevissa esityksissä on ehdotettu viranomaisille vain miehittämättömiä ilma-aluksia koskevia toimivaltuuksia. Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 222/2018 vp) on kuitenkin ulotettu säännökset koskemaan kaikkia miehittämättömiä kulkuneuvoja. Saadun selvityksen mukaan ilma-alusten kulkuun puuttuminen on valmistelussa arvioitu kaikkein kiireellisimpiä toimenpiteitä vaativaksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että turvallisuusviranomaisten eri toimialoilla selvitetään ja valmistellaan asianmukaiset säännökset myös muiden miehittämättömien kulkuneuvojen kuin miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumiseksi.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin tavoin. Valiokunta on tehnyt teknisen korjauksen lakiehdotuksen 2 luvun 11 a §:n 1 ja 2 momenttiin. Lisäksi valiokunta on muuttanut liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen (EV 102/2018 vp — HE 61/2018 vp ja HE 104/2018 vp) johdosta Liikenne- ja viestintäviraston nimen saman pykälän 4 momenttiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 223/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen. ***(Valiokunnan muutosehdotukset)***

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

poliisilain 2 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 2 luvun 11 §:n 2 momentti ja 17 §:n 1 momentti sekä
lisätään 2 lukuun uusi 11 a ja 15 a § seuraavasti:

2 luku

Yleiset toimivaltuudet

11 §

Kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen

— —

Tieliikenteen valvonnasta säädetään tieliikennelaissa (267/1981) ja ilma-aluksen määräämisestä laskeutumaan ilmailulaissa (864/2014).

11 a §

Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

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 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.

Poliisimies voi 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa käyttää teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle taikka yleiselle viestintäverkolle. Tek-

nistä 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.

Poliisimiehellä on oikeus käsitellä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Tällaiset tiedot on hävitettävä viipymättä toimenpiteen jälkeen, jollei laissa toisin säädetä.

Teknisen laitteen käyttämisestä on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, jollei se ole radio- tai muulle viestinnälle taikka yleiselle viestintäverkolle oletettavasti aiheutuvaan tai aiheutuneeseen haittaan nähden ilmeisen tarpeetonta tai jos ilmoittamatta jättäminen on poliisin taktisiin ja teknisiin menetelmiin liittyvästä syystä ilmeisen perusteltua.

Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta on laadittava pöytäkirja tai muu asiakirja.

15 a §

Haltuun otetun lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käsittely

Poliisin haltuun 11 a §:n nojalla otettu lennokki tai miehittämätön ilma-alus on palautettava ilman aiheetonta viivytystä laitteen omistajalle, jollei muualla laissa toisin säädetä.

17 §

Voimakeinojen käyttö

Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi, lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Helsingissä 15.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Ulla Parviainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo