OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

7.9.2018

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 72/2018 VP)

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 72/2018 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007) lisättäväksi toimivaltuussäännökset lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen (jatkossa myös ”ilma-alus”) kulkuun puuttumisesta. Säännöksillä pyrittäisiin turvaamaan puolustusvoimille riittävät ja laissa yksilöidyt toimivaltuudet ilma-alusten aiheuttamiin uhkiin vastaamiseksi.

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa puolustusministeriölle lausunnon (OM 249/43/2017, 19.2.2018), jossa tuotiin esille useita lakiehdotuksen ja sen perustelujen täydentämis- ja korjaamistarpeita (muun ohella tarve toimivaltuussääntelyn täsmentämiseen ja perustuslainmukaisuusarvioinnin laajentamiseen). Osa oikeusministeriön ehdotuksista on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota eräisiin toimialaansa kuuluviin keskeisiin sisällöllisiin seikkoihin.

Oikeusministeriö pitää ehdotuksen tavoitteita ja lähtökohtia kannatettavina. Miehittämätön ilmailu voi pitää sisällään sellaisia maanpuolustukseen ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, joiden vuoksi tarve esitetylle lainsäädännölle on ilmeinen. Suomessa ei ole tällä hetkellä nimenomaisia säännöksiä puolustusvoimien toimivaltuuksista vastata miehittämättömän ilmailun aiheuttamiin uhkiin. Oikeusministeriö yhtyy esityksen näkemykseen siitä, että tällaiset säännökset tulisi lisätä lakiin, jotta ei olisi tarpeen tulkita puolustusvoimien yleistoimivaltuuksia. Lakiehdotusta on pidettävä perusteltuna myös siksi, että esimerkiksi yleisiä ilmailurajoituksia ei voida pitää riittävän tehokkaina ja tarkoituksenmukaisina ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Nyt lausuttavana olevan esityksen lisäksi eduskunnan käsiteltävänä on myös hallituksen esitys, jonka yhtenä tarkoituksena on säätää Rajavartiolaitokselle toimivaltuudet miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseen (HE 201/2017 vp). Lisäksi sisäministeriössä ja oikeusministeriössä on parhaillaan käynnissä lainsäädäntöhankkeet poliisin ja Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksista puuttua miehittämättömien ilma-alusten kulkuun (hallituksen esitys poliisilain 2 luvun muuttamiseksi, SM009:00/2018, hallituksen esitys laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain, sakon täytäntöönpanosta annetun lain 37 §:n ja pakkokeinolain muuttamisesta, OM 3/61/2018). Näiden eri esitysten välillä vaikuttaisi olevan eroavuutta muun muassa sääntelyn yleisyyden suhteen. Oikeusministeriössä on valmistelun tässä vaiheessa katsottu perustelluksi ulottaa säännökset koskemaan kaikkia miehittämättömiä kulkuneuvoja. Voidaankin kysyä, tulisiko myös puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotettavien säännösten olla tällä tavoin nyt esitettyä yleisempiä. Puolustusvoimien toimivaltuuksia koskevaa esitystä tulisi kaikkiaan tarkastella yhdessä muiden miehittämättömään ilmailuun puuttumisesta annettavien esitysten kanssa. Samalla on syytä ottaa huomioon se, että hallinnonalojen sääntelytarpeet voivat olla toisistaan poikkeavia, ja siksi eri aloilla saattaa myös olla tarkoituksenmukaista säätää erisisältöisiä säännöksiä miehittämättömään ilmailuun puuttumisesta.

Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

Puolustusvoimista annettuun lakiin esitetään lisättäväksi uusi 15 a §, jossa puolustusvoimille säädettäisiin toimivaltuudet tarvittaessa puuttua tilapäisesti teknistä laitetta tai voimakeinoa käyttäen lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun. Ehdotettu viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslaissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta: perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen. Ehdotetuissa toimivaltuuksissa olisi kyse perustuslaissa tarkoitetusta julkisen vallan käytöstä: kyse olisi päätöksistä ja toimista, jotka tehtäisiin yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuisi yksityisiin oikeussubjekteihin. Kyse voisi olla esimerkiksi voimakeinojen kohdistamisesta luonnollisen henkilön omistamaan tai hallitsemaan ilma-alukseen. (Ks. HE 1/1998 vp, s. 74, ks. myös esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2.) Lailla säätämisen vaatimus perustuu myös perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Ehdotus rakentuu sinänsä asianmukaisesti ajatukselle puolustusvoimien toimivaltuuksien sääntelystä laissa. Ehdotukseen liittyvää sääntelyä liikkumisen ja kulkemisen rajoituksista ja kielloista on tällä hetkellä muun

ohella puolustusvoimista annetun lain 15 §:ssä ja ilmailulain (864/2014) 11 ja 167 §:ssä. Säädetyt toimivaltuudet kulkuneuvon tai ilma-aluksen pysäyttämiseen eivät kuitenkaan täysin sovellu kohdistumaan menetelmiltään ja tarkoituksiltaan miehittämättömään ilmailuun. Esityksessä onkin katsottu, että turvallisuudesta vastaavilta viranomaisilta puuttuu yksilöity ja ajan tasalla oleva toimivaltuus lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten toimintaan puuttumiseen.

Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Viranomaisen toimivalta tulee kunkin toimivaltuuden osalta erikseen yksilöidä laissa riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. (Ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 51/2006 vp.) Toimivallan lakitasoisen yksilöitävyyden vaatimus korostuu tilanteissa, joissa toimivalta sisältää oikeuden puuttua yksilön perusoikeuksiin. Ehdotettua toimivaltuutta käyttäen puolustusvoimilla olisi oikeus ottaa ilma-alus tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai puuttua muutoin sen kulkuun. Kyse olisi siten ilma-aluksen omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan rajoittamisesta, mikä tarkoittaisi perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan rajoittamista (ks. esim. PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 30/2010 vp, s. 8, PeVL 26/2001 vp, s. 4). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).

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). Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että lakiehdotuksessa ei määritellä puolustusvoimien käytettäviksi suunniteltuja puuttumiskeinoja. Puolustusvoimista annettua lakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että sääntely-yhteyden vuoksi perustuslain kannalta ei ollut huomautettavaa siinä, ettei puolustusvoimien käyttämiä voimakeinoja luonnehdita kyseisessä laissa (PeVL 51/2006 vp, s. 3). Lakiehdotuksessa ei myöskään määritellä teknistä laitetta, mutta tätä voidaan pitää ymmärrettävänä ottaen huomioon perusteluissa esitetty tekniikkaneutraalin sääntelyn tavoite. Lakiehdotuksen perusoikeusvaikutusten minimoimiseksi merkityksellistä on muun muassa se, että toimivaltuuksia käyttävällä virkamiehellä tulisi ehdotettavan sääntelyn mukaan olla tehtävään nähden asianmukaisen koulutus.

Lakiehdotuksen 15 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kynnys teknisen laitteen tai voimakeinon käyttämiselle olisi lähtökohtaisesti matala. Lisäksi perusteluissa todetaan, että voimakeinona kyseeseen voisi tulla esimerkiksi aseella ampuminen. Sääntelyn selkeyden samoin kuin suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden vuoksi pykälässä olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan syytä mainita, että ilma-alus pysäytettäisiin ensisijaisesti teknistä laitetta käyttäen. Esityksen kanssa tältä osin

vastaavaa sääntelytapaa on kuitenkin ehdotettu myös Rajavartiolaitosta koskevassa esityksessä, jonka myös perustuslakivaliokunta on arvioinut (ks. PeVL 6/2018 vp). Perustuslakivaliokunta ei ottanut mainitussa lausunnossaan kantaa miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisesta ehdotettuun sääntelyyn.

Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen

Lakiehdotuksen 15 b §:ssä säädettäisiin ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskevasta päätöksenteosta. Pykälän 1 momentti jättää avoimeksi sen, olisiko ilma-aluksen kulkuun puuttumisen mahdollisuudestakin tehtävä päätös vai olisiko aina kyse jollakin tavalla yksilöitävissä olevasta konkreettisesta tilanteesta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyse olisi etukäteen tehtävästä päätöksestä. On kysyttävä, mitä ennakollisen päätöksen tekeminen lakiehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa oikeastaan voisi pitää sisällään. Lakiehdotuksesta ja sen perusteluista jää myös epäselväksi, kuinka pitkään ajanjaksoon säännöksen mukaisen päätöksen määräaikaisuudella viitataan.

Yhteistyö poliisin kanssa lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa

Lakiehdotuksen 15 c §:ssä säädetään puolustusvoimien yhteistyöstä poliisin kanssa ilma-alusten kulkuun puuttumisessa ja tähän kytkeytyvistä puolustusvoimien ilmoitusvelvollisuuksista poliisille. Viitaten edellä 15 b §:stä esitettyyn olisi syytä vielä pohtia, olisiko 15 c §:ssä syytä säätää puolustusvoimille ilmoitusvelvollisuus poliisille myös konkreettisista toimivallankäyttötilanteista. Pykälän 1 momentissa käytetty termi ”ennakolta” herättää kysymyksen siitä, mitä tämä ennakollisuus tarkoittaa ajallisesti ja mihin sillä oikeastaan kaikkinensa viitataan. Pykälän 2 momentissa puolestaan viitataan 15 a §:stä poiketen vain voimakeinojen käyttöön, kun sen sijaan yksityiskohtaisissa perusteluissa esillä tuodaan myös tässä yhteydessä sääntelyn tekniikkaneutraali tavoite.

Lisäksi lakiehdotuksen 15 c §:n 2 momentissa jää avoimeksi se, millaisessa päätöksentekomenettelyssä yhteistoiminnasta poliisin kanssa sovitaan. Eri viranomaisten tehtävien, työnjaon ja toimivaltuuksien tulisi kaikkinensa olla selkeitä (ks. myös PuVL 3/2018 vp, s. 2–3). Esityksen perustelujen valossa on epäselvää, onko puolustusvoimille tarkoitus säätää poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp, s. 3). Valiokunta on lisäksi katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2002 vp, s. 1–2, PeVL 2/1996 vp, s. 3).

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä sitä, että Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä olisivat vastaisuudessakin alueellisesti rajattuja ja käytettävissä vain tilanteissa, joissa poliisi on estynyt. Valiokunta katsoi merkitykselliseksi myös sen, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon ensisijainen johtovastuu kuuluisi edelleen poliisille. (PeVL 6/2018 vp, s. 2.) Puolustusvoimien toimivaltuuksia koskevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan asian arvioinnin kannalta olennaiseen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Lakiehdotuksen ja perustelujen valossa epäselväksi jää kuitenkin se, täyttääkö ehdotettu sääntely kaikilta osin (esimerkiksi alueellisen rajallisuuden ja poliisin toimivaltuuksien ensisijaisuuden osalta) perustuslainmukaisuuden arvioinnissa merkityksellisinä pidetyt seikat.

Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen

Lakiehdotuksen 15 d §:ssä olisi säännös ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkimisesta. Esityksen mukaan ilma-alukset olisi tarpeen havaita ja paikantaa teknisesti uhka-arvion tekemiseksi ja tarvittavista toimenpiteistä päättämiseksi. Kyse olisi radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintitietojen hankkimisesta ja käsittelystä. Säännös oikeuttaisi hankkimaan vain sellaisia tietoja, jotka olisivat tarpeen ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi 15 a §:n nojalla. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilma-aluksen ja sen kauko-ohjauspaikan välinen viestintä ei useimmiten sisältäisi luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia tietoja. Jos kuitenkin ilma-alusta ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältäisi väistämättä tietoja, joilla henkilö olisi mahdollista yksilöidä. Tällaiset tiedot olisi kuitenkin viipymättä hävitettävä 15 d §:n 2 momentin mukaisesti.

Ehdotetuilla toimivaltuuksilla voisi olla liityntöjä perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Laissa tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muun ohella ilma-aluksen ohjaajan tunnistamiseen liittyvien tietojen hankkimisesta. Sääntelyn tulisi täyttää myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisenä esimerkiksi sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai hänellä olevan matkaviestimen paikkatiedosta (esim. PeVL 53/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 36/2002 vp, PeVL 24/2001 vp). Henkilöllä olevan matkaviestimen sijainnin paikantamista on pidetty merkityksellisenä myös liikkumisvapauden kannalta

(esim. PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 36/2002 vp). Toisaalta viestin tunnistamistiedot jäävät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 67/2010 vp, s. 4, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3). Valiokunta on kuitenkin sittemmin katsonut, että sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 5–9). Valiokunta on pitänyt myös mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 66/2010 vp, s. 7, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3).

Esityksessä arvioidaan ehdotettua sääntelyä perustuslain 10 §:n ja sitä koskevan tulkintakäytännön valossa. Henkilöllisyyden selvittämisen osalta perustelut ovat kuitenkin osittain epäselvät; esityksessä todetaan yhtäältä, että viestintätietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joiden avulla henkilö on mahdollista yksilöidä, ja toisaalta, että kyse ei olisi sellaisesta luonnollisen henkilön yksilöinnistä, jossa pelkän viestinnän käsittelyn avulla saataisiin selville jonkun henkilöllisyys. Ottaen kuitenkin huomioon sääntelyn yleiseen turvallisuuteen liittyvät hyväksyttävät tarkoitusperät ja se, että yleensä luonnollisen henkilön luottamukselliseen viestintään ei puututtaisi ja että luonnollista henkilöä koskevat tiedot olisi viipymättä hävitettävä, sääntelyä voitaneen pitää perustuslain 10 §:n näkökulmasta ongelmattomana. Ehdotettua vastaava säännös sisältyy myös Rajavartiolaitosta koskevaan, perustuslakivaliokunnan arvioimaan, esitykseen.