18.9.2018 EOAK/4610/2018

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä HE 72/2018 vp eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi.

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säädökset lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Puolustusvoimien toimivaltuudet olisivat rajattu niin, että toimivaltuuksien käyttäminen liittyisi aina puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen.

Esityksen mukaan Puolustusvoimilla olisi tiettyjen edellytysten vallitessa toimivaltuudet puuttua teknistä laitetta tai voimakeinoa käyttäen lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun. Laissa olisi säännökset toimivaltuudesta Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla ja niiden ulkopuolella. Poliisilla olisi jatkossakin yleistoimivalta yleisellä alueella ja yhteistyöstä poliisin kanssa olisi laissa nimenomaiset säännökset.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on ollut esityksen valmisteluvaiheessa mahdollisuus esittää näkemyksiään esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota näkökohtiin oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävän näkökulmasta.

Pidän esitystä tavoitteiltaan tarpeellisena ja merkityksellisenä. Viranomaisilta puuttuvat yksilöidyt toimivaltuussäännökset miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien toimintaan puuttumiseen. On ilmeistä, että vielä ei kyetä ennakoimaan kaikkia nyt puheena olevan kaltaisten laitteiden aiheuttamia ongelmia. Tämä ei tietystikään saa estää jo nykyisin havaittuihin epätoivottaviin ilmiöihin puuttumista.

Sinänsä eduskunnan käsiteltävänä jo on yksi samaan ongelmaan liittyvää hallituksen esitys. Rajavartiolaitokselle esitetään vastaavia, tosin rajoitetumpia toimivaltuuksia hallituksen esityksessä HE 201/2017

vp. Myös ainakin Rikosseuraamuslaitokselle ollaan valmistelemassa toimivaltuussäännöksiä puuttua vankiloiden yläpuolella liikkuvien miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun. Poliisin osalta vastaavaa asiaa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausuntoja vasta elokuussa 2018 (SM009:00/2018) eikä hallituksen esitystä ole vielä annettu. Siihen nähden, että sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomainen on poliisi, ei esitysten eduskuntaan viemisjärjestys ole ihanteellinen. Siitä huolimatta puolustushallintoa ei luonnollisestikaan voida moittia joutuisasta lainvalmistelusta.

On kuitenkin tärkeää, että eri hallinnonalojen esitysten eduskuntakäsittelyssä tulisi nyt ja tulevaisuudessa pitää tarkasti huolta esitysten sisällöllisestä koordinoinnista ja siitä, ettei poliisin asema keskeisenä turvallisuusviranomaisena hämärry. Muiden viranomaisten toimivaltuuksien tulisi lähtökohtaisesti olla vain poliisia täydentäviä ja niiden rajat poliisin suuntaan tulisi olla selkeästi määritelty.

Totean luonnoksessa hallituksen esitykseksi puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi ehdotetuista säännöksistä (15 a-f §) seuraavan.

15 a §

Säännöksessä on säädetty lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisen edellytyksistä. Säännöksen 1 momentti koskee lähtökohtaisesti toimivaltaa puolustusvoimien käytössä olevalla alueella ja 2 momentti toimintaa yleisellä paikalla. Ehdotetun 15 a §:n 2 momentin mukaan puolustusvoimilla olisi mahdollisuus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun yleisellä paikalla säännöksessä mainituin edellytyksin. Säännöksestä ilmenee, että kynnys toimivaltuuksien käyttöön on korkeammalla kuin ensimmäisessä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa eli puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla. Ymmärtääkseni kuitenkin myös säännöksen 1 momentin viimeisessä virkkeessä oleva viittaus lain 18 a §:ssä tarkoitetun puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseen voi tapahtua yleisellä paikalla.

Mielestäni säännöksen 2 momentissa mainittu maanpuolustuksen ja puolustusvoimien toiminnan vaarantumisen edellytys toimenpiteisiin ryhtymiselle herättää jossain määrin kysymyksiä yleisluontoisella muotoilullaan ja asettaa kynnyksen toimivaltuuksien käytölle varsin matalaksi, joskin korkeammaksi kuin 1 momentissa mainituissa tilanteissa. Myös säännöksen 1 momentissa oleva viittaus lain 18 a §:ssä tarkoitetun turvaamistehtävän suojaamiseksi ryhdyttävien toimenpiteiden kynnykseen on matala (”on tarpeen”).

Kun kysymyksessä kuitenkin on toiminta yleisellä alueella ja puuttuminen miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun voi merkitä eri asteista puuttumista muun muassa perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan, säännöksen toimivaltuuskynnystä tulisi

mielestäni korottaa esimerkiksi maininnalla ”erittäin tärkeän toiminnan vaarantumisen”. Lisäksi säännöksen perusteluissa tulisi mainita mahdollisia soveltamistilanteita maanpuolustuksellisesti ”erittäin tärkeälle toiminnalle” käytännön soveltamista silmällä pitäen. Tämä olisi tärkeää erityisesti elinkeinovapauden kannalta, jotta sääntely olisi ennakoitavaa lennätysalan ammattimaisille toimijoille. Heidän tulisi voida ennakoida, millaisissa tilanteissa ja miten toimintaan puututaan, jotta se olisi mahdollista suunnitella siten, ettei siinä jouduttaisi puuttumiskeinojen kohteeksi. Tarkoitus ei lähtökohtaisesti liene, että esimerkiksi sotilasparaatia kuvaavan aluksen tai lennokin kulkuun on syytä kaikissa tapauksissa puuttua – ja jos tällainen tilanne olisikin käsillä, toimenpiteen suorittajan tai siitä vastaavan tulisi mielestäni ensisijaisesti olla poliisiviranomainen ja puolustusvoimat ainoastaan silloin, jos poliisi ei toimenpidettä syystä tai toisesta pysty suorittamaan.

Eduskunnan oikeusasiamies esitti esityksen valmisteluvaiheessa, että lain selkeyttämiseksi olisi ollut perusteltua harkita, tulisiko lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista ja puuttumisen edellytyksiä säännellä erillisissä pykälissä ehdotetun 15 a §:n 1 momentin ja 2 momentin sijaan. Tällöin jo säännöksen otsikkotasolla olisi ilmennyt, että kulkuun puuttumisesta yleisellä paikalla on säädetty eri tavoin kuin puolustusvoimien käyttämillä alueilla.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että esineen haltuun ottamisessa, käytön estämisessä ja muussa kulkuun puuttumisessa voitaisiin käyttää niin teknistä laitetta kuin voimakeinoakin. Teknisen laitteen ominaisuuksia ei laissa yksilöitäisi, mutta kyseeseen tulisivat määrättyihin taajuuksiin vaikuttavat ja signaaleihin puuttuvat keinot. Teknologian kehittymisen vuoksi esityksessä on pyritty tekniikkaneutraaliin sääntelyyn eikä lainsäädäntöä ole sidottu tiettyyn tekniseen toteuttamistapaan (yksityiskohtaiset perustelut s. 28).

Asiassa jää jossain määrin avoimeksi, mitä toimenpiteen kohteena olevalle esineelle käytännössä tapahtuu käytettäessä teknistä laitetta. On eri asia, tippuuko laite signaaliin puuttumisen takia hallitsemattomasti ja mahdollisesti tuhoutuu, voidaanko laite ohjata hallitusti lentokieltoalueen ulkopuolelle ja pitää se siellä vai saadaanko se hallitusti ja vahingoittumatta laskeutumaan tai pysähtymään lentokieltoalueelle haltuun ottamista varten. Se, että olemassa olevien ja hankittaviksi ajateltujen teknisten laitteiden käyttöä ei ole tarkemmin kuvailtu, vaikeuttaa esityksen arvioimista. On kuitenkin hyvä, että sääntely on siten avointa ja tekniikkaneutraalia, että se mahdollistaa monenlaisten teknisten laitteiden käytön tekniikan kehittymisen myötä. Nykyisen tilanteen tarkempi selvittäminen olisi ollut kuitenkin perusteltua ja vähintäänkin tulisi todeta, että puuttumisen tulisi tapahtua ensisijaisesti keinoilla, joiden ei oleteta aiheuttavan vahinkoa toimenpiteen kohteena olevalle esineelle ja sivullisille. Suhteellisuusperiaate huomioiden on perusteltua edellyttää, että Puolustusvoimilla on olemassa tekniset valmiudet siihen. Niiden puuttuminen ei ole hyväksyttävä syy puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun voimakeinoin.

Arvelen myös olevan ilmeistä, että lentävä esine ilmestynee kielletylle alueelle yleensä nopeasti ja yllättäen ja alueella olo ei yleensä kestäne kauaa. Voi olla vaikeaa nähdä, miten tässä ajassa ja varsin niukoilla tiedoilla voidaan ylipäätään suorittaa voimakeinojen käytön edellyttämää punnintaa. On myös huomattava, että laitteiden kuormana voi tulevaisuudessa olla hyvin arvokasta omaisuutta tai mahdollisesti jopa ihmisiä. Tällä seikalla on merkitystä arvioitaessa mahdollista voima- tai muuta puuttumiskeinoa toimenpiteen suorittamiseksi.

15 b §

Säännös koskee laitteen kulkuun puuttumista koskevaa päätöksentekomenettelyä.

Totean ensinnäkin yleisesti, että lennätystoiminnan harjoittajalla ei voine välttämättä olla tietoa menettelynsä kiellettyisyydestä, varsinkin jos lennättäminen tapahtuu sinänsä yleisellä paikalla, mutta esimerkiksi kaukana asutuskeskuksesta. Ehdotuksessa ei sinällään lausuta mitään säädetyistä tai myöhemmin säädettävistä lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten käyttöä koskevista kielloista ja niiden merkityksestä rikosvastuun toteutumisen kannalta. Tältä osin pidän tärkeänä, että lennätystoimintaa koskevat rajoitukset pyritään ilmaisemaan selkeästi ja ymmärrettävästi. Viittaan esimerkiksi siihen, että jo nykyään on ainakin kaupunkialueilla nähtävissä kylttejä ”no drone zone”. Tällaisia alueita on ilmeisesti perustettu sekä pysyvästi että väliaikaisesti.

Ehdotetun säännöksen mukaan lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta yleisellä paikalla tehtävä päätös on Puolustusvoimien sisäinen käsky, joka ei ole hallintopäätös. Näin ollen pykälässä ei ole säännöstä oikaisu- ja muutoksenhakumenettelystä. Kun lennätystoimintaan liittyy varsin paljon laillista ammattimaista ansiotoimintaa (esimerkiksi ilmakuvaus), on ehdotettu sääntely myös elinkeinovapauden kannalta merkityksellistä. Olisikin vielä arvioitava, tulisiko ammattimaisilla toimijoilla olla mahdollisuus vaikuttaa siihen, missä määrin heidän toimintaansa voidaan rajoittaa sellaisissa tilanteissa, joissa lennättämisestä ei aiheudu vaaraa yleiselle turvallisuudelle eikä se sinällään täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Näin ollen olisi syytä harkita, olisiko muutoksenhakumahdollisuuden varaaminen perusteltua viranomaisen ennakolliseen päätökseen, joka koskee lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista yleisellä paikalla. Asian merkitys kasvaa lennätystoiminnan taloudellisen arvon kasvaessa.

15 c §

Säännös koskee yhteistyötä poliisin kanssa. Koska poliisilla ei tällä hetkellä ainakaan vielä ole omaa hallinnonalakohtaista erityislainsää-

däntöä lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi, on ehdotettu säännös yhteistyöstä poliisin kanssa perusteltu. Säännöksen sisällön osalta ei ole huomautettavaa.

15 d §

Säännös koskee lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkimista. Tavoitteena on saada tiedot käyttöön liittyvän laitteen tai järjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Tässä tarkoituksessa puolustusvoimilla olisi oikeus käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja.

Jos lennokkia tai miehittämätöntä ilma-alusta ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Esityksen perusteella luottamuksellisen viestin salaisuuteen voitaisiin nyt puuttua myös muussa kuin rikostorjunnallisessa tarkoituksessa. Tällöin saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi esityksen mukaan hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan avata, mitä ovat ne tilanteet, joista laissa on toisin säädetty ja joissa siis tietoja ei viipymättä hävitetä.

Vaikka henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisikin viipymättä hävitettävä, toimenpiteellä puututaan luottamuksellisen viestin suojaan. Esityksen perusteella puuttuminen voi tapahtua yleisellä paikalla puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseksi ja puolustusvoimien toiminnan tai maanpuolustuksen vaarantuessa. Ehdotuksen taustalla olevat tarpeet ovat sinänsä ymmärrettävät. Kuitenkin esimerkiksi nämä perusteet ovat mielestäni jo hyvin kaukana perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuodosta. Ongelma korostuu, kun puuttumisperusteet ovat tulkinnallisesti hyvin väljiä, vaikka puuttumiskynnys sinänsä olisikin korkea.

Sinänsä perustuslakivaliokunta ei näytä puuttuneen lausunnossaan (PeVL 6/2018 vp) hallituksen esityksestä Rajavartiolaitokselle esitettyihin valtuuksiin puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun (HE 201/2017 vp). Se on kuitenkin pitänyt epätyydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta.

Nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä ei ole lähetetty perustuslakivaliokuntaan, vaikka esityksen perusteluissa tuodaan esille perustuslakivaliokunnan linjaukset sitä, että esimerkiksi sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai hänellä olevan matkaviestimen paikkatiedoista pidetään perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisenä. Perusteluiden mukaan radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää jossain tilanteissa tietoja, joista henkilö on

mahdollista yksilöidä. Tämän jälkeen esityksen perusteluissa (s. 36) todetaan: ”Koska ehdotetut toimivaltuudet miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi *eivät edellyttäisi minkään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun rajoitusedellytyksen täyttymistä*, ehdotuksen mukaan radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä. Sääntelyä ei siten ole katsottava ongelmalliseksi luottamuksellisen viestin suojan tai liikkumisvapauden kannalta.” (kursivointi tässä) Minulle ei avaudu, millä perusteilla hallituksen esityksessä katsotaan, että toimivaltuudet eivät edellyttäisi perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoitusedellytysten täyttymistä, kun esityksessä nimenomaan todetaan, että toimivaltuuksien käytöllä voidaan saada henkilön yksilöiviä tietoja.

Vireillä olevassa perustuslain 10 §:n muutosesityksessä (HE 197/2017 vp) ehdotetaan, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tämän ehdotetun uuden muotoilun rajoitusedellytykset eivät nähdäkseni muuttaisi edellä todettua, eli se ei ainakaan nimenomaisesti kattaisi henkilöön yhdistettävissä olevien välitystietojen saamista.

15 e §

Säännöksessä on kysymys puolustusvoimien haltuun ottaman lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittelystä. Pidän säännöksen 2 momenttia esineen luovuttamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle muotoilultaan epäselvänä. Säännöksessä on maininta ”jos se liittyy viranomaisen käsiteltävänä tai tutkittavana olevaan asiaan”. Mielestäni tämän sijaan voisi mainita seuraavasti ”mikäli sen luovuttamiselle on laillinen peruste”.

15 f §

Säännöksessä on kysymys puolustusvoimien suorittamasta toimenpiteestä laadittavasta pöytäkirjasta. Säännöksen sisällön tai sen perusteluiden osalta ei ole huomautettavaa.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.