PUOLUSTUSMINISTERIÖ
Hallitussihteeri Teija Pellikainen

Lausuntovastine
3.10.2018

Puolustusvaliokunnalle

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

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista vastausta valiokunnalle annettuihin lausuntoihin. Puolustusministeriö vastaa lausunnoissa esitettyihin huomioihin seuraavasti:

1 Esityksen suhde perustuslakiin:

Useissa lausunnoissa käsiteltiin eri näkökannoilta esityksen suhdetta perustuslakiin, erityisesti yksityisyyden suojan (PL 10 §) omaisuudensuojan (PL 15 §) osalta. **Valtioneuvoston oikeuskansleri** ja **oikeusministeriö** totesivat, ettei perustuslakivaliokunta ottanut lausunnossaan (PeVL 6/2018) kantaa Rajavartiolaitoksen vastaavaan lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumista koskevaan säännökseen. Lausunnoissa tuotiin esille myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevä kanta, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen toimivaltuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Esityksen keskeinen lähtökohta on, että poliisin asemaa yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäjänä ei horjuteta, vaan puolustusvoimien toimivaltuudet olisivat sidottu sen toimialaan ja tehtäviin. Esitystä esitetään osin täsmennettäväksi jäljempänä ilmenevällä tavalla.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arviointi on tehty oikeusministeriön ohjeistusta (HELO) noudattaen ja lausuntokierroksella saatu palaute huomioiden. Valiokunnalle osoitetuissa lausunnoissa ole esitetty, ettei lakiesitystä voitaisi säätää normaalissa lain säätämisjärjestyksessä. Puolustusministeriö katsoo, että lakiesityksen suhde perustuslakiin on esityksessä riittävällä tarkkuudella kuvattu, vaikka toiminnan luonne ja sääntelyn tekniikkaneutraalius muodostavat arvioinnin tarkkuudelle tiettyjä haasteita.

2 Puolustusvoimien toimivaltuudet Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden yläpuolella tai näitä alueita suojaavilla ilmailunrajoitusalueilla:

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan todennut, että 15 a §:n 1 momentti koskee lähtökohtaisesti toimintaa puolustusvoimien käytössä olevalla alueella ja 2 momentti toimintaa yleisellä paikalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan mainitun säännöksen 1 momentin viimeinen virke viittaa puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseen, joka voi tapahtua myös yleisellä paikalla.

Puolustusministeriö näkee perustelluksi sisällyttää 1 momenttiin yksinomaan ne tilanteet, joissa toimitaan Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden yläpuolella tai näitä alueita suojaavilla ilmailunrajoitusalueilla. Toimivaltuudesta henkilösuojaustehtävien

osalta olisi perusteltua säätää 15 a §:n 2 momentissa. Näin ollen 15 a § 1 momentti tulisi muuttaa seuraavasti (muutos lihavoitu):

15 a §

Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

Puolustusvoimilla on oikeus ottaa ilmailulain (864/2014) 2 §:n 1 momentin 21 kohdassa tarkoitettu lennokki ja 22 kohdassa tarkoitettu miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakeinoa käyttäen tilapäisesti haltuunsa, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos se saapuu oikeudetta Puolustusvoimien pysyvässä käytössä tai 14 §:ssä tarkoitetussa käytössä olevan alueen yläpuoliseen ilmatilaan tai luvatta sellaiselle ilmailulain 11 §:ssä tarkoitetulle ilmailun rajoitusalueelle, joka sijaitsee edellä tarkoitetun alueen yläpuolella**~~., tai jos sen kulkuun puuttuminen on tarpeen 18 a §:ssä tarkoitetun Puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseksi.~~**

- - - - -

- - - - -

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että toimivaltuuksien käytön kynnys Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden yläpuolella tai näitä alueita suojaavilla ilmailunrajoitusalueilla on matala. Myös **oikeusministeriö** yhtyy tähän näkemykseen.

Hallituksen esityksessä on kuvattu, että jo nykyisin Puolustusvoimille on säädetty merkittäviä toimivaltuuksia turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi toimialallaan: ``*Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty turvatarkastuksesta, joka voidaan tehdä Puolustusvoimien toimitiloista, kulkuneuvoista tai alueelta saapuville ja sieltä poistuville henkilöille (PeVL 51/2006). Lisäksi ilmailulaissa on säädetty sotilasviranomaiselle oikeus ilma-aluksen kulkuun puuttumiselle. Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetut toimivaltasäännökset oikeuttaisivat Puolustusvoimien virkamiehen käyttämään julkista valtaa suhteessa lennättäjään tietyissä tilanteissa, mutta luonteeltaan toimivaltuudet eivät ole Puolustusvoimille jo aikaisemmin säädettyjä tehtäviä merkittävämpiä.*`` Puolustusministeriön näkemyksen mukaan 15 a §:n 1 momentin kynnys on tarkoituksenmukaista säilyttää esityksen mukaisella tasolla. Toimivaltuuksien käyttämiseen liittyy aina myös 15 a §:n 3 momentin periaatteiden ja edellytysten noudattaminen. Näin ollen puolustusministeriö pitää esitettyä kynnystä toimivaltuuksien käytölle 15 a §:n ensimmäisessä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa perusteltuna.

3 Puolustusvoimien toimivaltuudet yleisellä alueella

Eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt lausunnossaan, että toimivaltuutta yleisellä alueella tulisi säädöstekstissä ja sen perusteluissa tarkentaa. Toimivaltuuskynnystä tulisi eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan korottaa esimerkiksi maininnalla *erittäin tärkeän toiminnan vaarantumiseen* ja perusteluissa tulisi mainita vastaavasti mahdollisia soveltamistilanteita.

Oikeusministeriö on lausunnossaan pohtinut tarvetta toimivaltuuksien alueelliseen rajaamiseen sekä edellytysten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pykälässä olisi syytä mainita, että ilma-alus pysäytettäisiin ensisijaisesti teknistä laitetta käyttäen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulisi arvioida vielä esityksen tarkkuutta esimerkiksi alueellisen rajauksen ja poliisin toiminnan ensisijaisuuden kannalta. Poliisin toimivallan ensisijaisuutta käsitellään tarkemmin kohdassa 4. **Sisäministeriö** ehdottaa säädösehdotusta täydennettävän niin, että siinä viitattaisiin tapauskohtaisesti käytettävissä oleviin voimavaroihin.

Liikenne – ja viestintäministeriön mukaan kokonaisarvioinnissa ja toimivaltuuksia käytettäessä tulee ottaa huomioon muu ilmaliikenne ja maassa olevien sivullisten turvallisuus. **Viestintävirasto** korostaa koulutuksen tarpeellisuutta toimivaltuuksia käyttäville henkilöille. **Ilmailuliitto** painottaa lausunnossaan, että toimivaltuuksien rajojen tulee olla selkeät. Alueelliset rajat tulisi merkitä ja niistä tulisi jakaa tietoa. Ilmailuliiton mukaan Puolustusvoimien toimivaltuus tulisi rajata lennokkitoiminta-alueeseen.

Puolustusministeriö katsoo, että esityksen15 a §:n 3 momentissa ilmenee selkeästi, että toimivaltuuksia käytetään suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja kokonaisharkintaa käyttäen. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan teknisen laitteen ensisijaisuutta ei ole tarpeen nostaa pykälätasolle. On selvää, että viranomaiset suunnittelevat toimivaltuuksien käytön niin, että siitä aiheutuu vähiten haittaa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan säännöksen alueellinen tarkempi rajaaminen ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, koska esimerkiksi metrimääräiset korkeusrajoitukset olisivat käytännössä toimimattomia, kun lennättäjänä on säännöistä piittaamaton toimija. Toimivaltuuksien käyttö liittyisi kuitenkin aina puolustusvoimien toimialaan kuuluvan lakisääteisen tehtävän suorittamiseen. Toimivaltuuksien käytöstä tulisi esityksen mukaan olla yhteisymmärrys poliisin kanssa, mikä parantaa toiminnan tarkoituksenmukaista suunnittelua. Esityksen perusteluissa todetaan, että esimerkiksi tutkakaluston ja merivoimien alusten kulkureittejä ei voida lähtökohtaisesti paljastaa, mikä myös vaikuttaa mahdollisuuteen rajata toimivaltuutta alueellisesti lain tasolla.

Hengen ja terveyden suojaaminen kuuluu **sisäministeriön,** poliisiviranomaisten ja useiden muiden lausunnonantajien mukaan poliisin tehtävien ydinalueelle. Puolustusvoimien toimialalla esitetyssä 15 a §2 momentin säännöksessä kyse olisi erityisesti puolustusvoimien palveluksessa toimivien sotilaiden, sekä asevelvollisuuslain nojalla palveluksessa olevien varusmiesten tai reserviläisten hengen ja terveyden suojaamisesta. Mahdollisesti esitetyn säädöksen soveltamisalaan voisi tulla muukin henkilö, kuten sotaharjoituksiin osallistuva ulkomainen sotilas tai Puolustusvoimien alueella vieraileva henkilö. Esitystä valmisteltaessa katsottiin, ettei ole syytä rajata henkilöjoukkoa tarkemmin, ettei käytännön tilanteessa tulisi epäselvyyttä tulkinnasta.

Puolustusministeriö katsoo lausuntojen perusteella, että lakiesityksen 15 a §:n 2 momenttia voitaisiin tarkentaa ja toimivaltaperusteita virtaviivaistaa esimerkiksi seuraavalla tavalla (muutos lihavoituna):

15 a §

Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

- - - -

Puolustusvoimilla on oikeus 1 momentissa tarkoitettujen alueiden ulkopuolella **Puolustusvoimien toimialaan kuuluvia tehtäviä suorittaessaan** ottaa lennokki ja miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen tilapäisesti haltuunsa, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos sen liikkumisen tai muiden olosuhteiden perusteella on todennäköistä, että se vaarantaa maanpuolustusta, Puolustusvoimien **erittäin tärkeää** toimintaa, tai jos sen kulkuun puuttuminen on **tarpeen Puolustusvoimien palveluksessa olevien turvallisuuden suojaamiseksi tai 18 a §:ssä tarkoitetun Puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseksi. ~~välttämätöntä hengen tai terveyden suojaamiseksi~~.**

- - - -

4 Poliisin toimivallan suhde esitettyihin säädöksiin

Sisäministeriö, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Poliisihallitus toteavat lausunnoissaan, että esityksessä tulisi korostaa poliisin ensisijaista toimivaltaa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä. Lausunnoissa tuotiin esille huoli poliisin jäämisestä pimentoon sen toimialan kannalta keskeisestä toiminnasta. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitystä tulisi täydentää pykälätasolla vastaamaan esitettyihin ongelmakohtiin.

Oikeusministeriö pohti lausunnossaan, olisiko ilmoitusvelvollisuus poliisille säädettävä erikseen niiden tilanteiden osalta, joissa konkreettisesti toimivaltaa käytetään. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tämän tyyppinen tieto kulkee viranomaiselta toiselle ilman erillistä säännöstä normaalin viranomaisyhteistyön puitteissa. Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan tärkeää on saada poliisille ajantasainen tieto puolustusvoimien toiminnasta yleisellä alueella, vaikka poliisi ei näkisi tarpeelliseksi itse muutoin toimintaan osallistua. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan keskeistä onkin suunnitteluvaiheessa annettava tieto tulevasta operaatiosta, jotta poliisi voi etukäteen arvioida tarvettaan osallistua lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun tietyn operaation yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi lausunnossaan, mm. että ``*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.´´* Myös keskusrikospoliisi oli huolissaan lennätykseen puuttumisesta urbaanilla alueella.

Esityksessä on kuvattu, että yleisellä paikalla lennätykseen puuttuminen olisi mahdollista vain asiasta poliisin kanssa erikseen sovittaessa ja erityisten edellytysten täyttyessä, viranomaisen suhteellisuusharkinnan jälkeen. Puolustusministeriö katsoo, ettei lennätykseen ole tarkoitus kaikissa tapauksissa puuttua, eikä esitetty sääntely johda holtittomiin viranomaistoimiin yleisellä paikalla.

Esityksen 15 c §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: ``*Ensimmäisen momentin mukaan Puolustusvoimien on ilmoitettava ennakolta päällystöön kuuluvalle poliisimiehelle tai poliisin kenttäjohtajalle tieto päätöksestä, jonka perusteella toimivaltuuksia voidaan käyttää yleisellä paikalla. Menettelyllä varmistettaisiin, että poliisi olisi tietoinen hyvissä ajoin Puolustusvoimien toiminnasta yleisellä paikalla, mikäli siihen liittyisi mahdollisuus voimakeinojen käyttämisestä. Viranomaisten tiedonvaihdon ja viranomaisyhteistyön avulla toiminta suunniteltaisiin ja toteutettaisiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Tieto tulee toimittaa hyvissä ajoin etukäteen, niin että poliisilla on mahdollisuus osallistua toiminnan suunnitteluun. Tietojen tulee olla riittävät ja niitä voidaan täydentää normaalin viranomaisyhteistyön puitteissa… Saatuaan tiedon Puolustusvoimien päätöksestä poliisi voi yleistoimivaltansa perusteella osallistua toiminnan suunnitteluun yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa, ottaa tehtävän hoitaakseen tai käyttää tietoa muutoin oman toimintansa suunnittelussa. Näin vältyttäisiin mahdollisuudelta, että kaksi toimivaltaista viranomaista pyrkisi puuttumaan tiettyyn uhkaavaan toimintaan toisistaan tietämättä.*``

Puolustusvaliokunnan saamien lausuntojen perusteella poliisin yleistoimivaltuuden suhdetta Puolustusvoimille esitettyyn toimivaltuuteen on syytä täsmentää pykälätasolla seuraavasti 15 c §:ssä (muutokset lihavoituna):

15 c §

Yhteistyö poliisin kanssa lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa

Puolustusvoimien on ilmoitettava ennakolta päällystöön kuuluvalle poliisimiehelle tai poliisin kenttäjohtajalle päätöksestä, jonka perusteella 15 a §:n mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää yleisellä paikalla. **Asian laadun niin vaatiessa lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisen suorittaa poliisi tai se tehdään poliisin yleisjohdossa.**

Puolustusvoimien on sovittava poliisin kanssa voimakeinojen käyttämistä koskevista menettelyistä yleisellä paikalla.

Keskusrikospoliisin mukaan 15 c §:ssä päätöksestä tulisi ilmoittaa *aluevastuussa olevalle yleisjohtajalle* päällystöön kuuluvan poliisimiehen tai kenttäjohtajan sijaan. Puolustusministeriö on asian valmistelun aikana saanut tiedot soveltuvasta pykälämuotoilusta sisäministeriöstä ja jättää muutosesityksen tarpeen puolustusvaliokunnan harkintaan.

5 Päätöksentekomenettely

Oikeusministeriö katsoo, että päätöksentekomenettelyä kuvaava säännös jättää avoimeksi, mitä yksittäinen päätös pitää sisällään ja kuinka pitkäksi ajaksi päätös voidaan antaa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan päätöksentekoa koskeva 15 b § pykälä kuvaa sangen selkeästi, mitä päätöksen tulee sisältää. Puolustusvoimat suunnittelee kaiken toimintansa etukäteen niin, että tietty operaatio tai toiminto voidaan turvallisesti suorittaa. Lennokkeihin tai miehittämättömiin ilma-aluksiin liittyvä päätös muo-

dostaa siis tarkat raamit (kalusto, laitteisto, alue, toimeenpanoa johtava ja valvova virkamies) toimivaltuuksien käytölle esimerkiksi sotaharjoitusten ajaksi. Puolustusministeriö ei myöskään näe tarpeelliseksi ajallisesti rajoittaa tietyn päätöksen voimassaoloaikaa. Esimerkiksi varuskuntaa koskeva päätös voisi olla voimassa vuosia, kun taas merivoimien alusta koskeva päätös yhden vuorokauden. Säännösten on sovelluttava joustavasti erityyppiseen Puolustusvoimien toimintaan.

Eduskunnan oikeusasiamies ja **Ilmailuliitto** ovat lausunnossaan esittäneet harkittavaksi, 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. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan olisi syytä harkita, olisiko muutoksenhakumahdollisuuden varaaminen perusteltua viranomaisen ennakolliseen päätökseen, joka koskee lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista yleisellä paikalla.

Esityksessä kuvattu suojeltava intressi on maanpuolustus ja puolustusvoimien toiminta. Toimivaltuudet liittyvät puolustusvoimien kaluston, harjoitusten, henkilöstön ja operatiivisten seikkojen suojeluun miehittämättömän ilmailun aiheuttamaa alati kehittyvää uhkaa vastaan. Esityksen yleisperustelujen kohdassa 2.2.2 on käyty läpi myös rikosoikeudellista rajapintaa. Lennätystoiminnassa henkilö saattaa syyllistyä useaan eri rikokseen, jonka selvittäminen ja esitutkinta kuuluvat lähtökohtaisesti poliisille. Puolustusvoimien toimivaltuutta ei ole kuitenkaan syytä sitoa rikostunnusmerkistöön.

Esityksessä on kuvattu, että puolustusvoimien päätös 15 b §:n mukaisessa asiassa on luonteeltaan sotilaskäsky, josta ei ole muutoksenhakuoikeutta. Puolustusvoimien operatiiviset käskyt sisältävät usein maanpuolustuksen kannalta salassa pidettävää tietoa. Puolustusvoimien tulee riittävällä tavalla tiedottaa toiminnastaan, jolla voi olla kansalaisyhteiskuntaan vaikutusta, nykyisen käytännön mukaisesti. Kohdassa 7 käsitellään tarkemmin tiedottamista ja toiminnan ennakoitavuutta.

6 Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen

Eduskunnan oikeusasiamies ja **Tietosuojavaltuutettu** kiinnittävät huomiota yksilöintitietojen hankkimista koskevaan 15 d §:n säännökseen. Tietosuojavaltuutetun mukaan ehdotuksen perusteluja tulisi täydentää niin, että todettaisiin ehdotetun säännöksen luovan väliaikaisen käsittelyperusteen henkilötiedoille siihen asti, kunnes tiedot todetaan tarpeettomiksi ja hävitetään tai tietojen käsittely jatkuu muulla lakisääteisellä perusteella. Puolustusministeriö katsoo, että mikäli toiminnassa muodostuisi henkilötietolainsäädännön kannalta relevanttia tietoa, sovellettaisiin toimintaan yleistä tietosuojalainsäädäntöä velvoitteineen. Kontekstissa, jossa tietyillä valvontasensoreilla ja hälytysjärjestelmillä torjutaan tai paikannetaan lennokkeja, käsitellään kuitenkin henkilötietoja (mahdollisesti) sisältävää dataa vain väliaikaisesti.

Lausuntojen mukaan esityksessä ei ole täsmennetty tilanteita, joissa saatuja tietoja ei viipymättä hävitetä. 15 d §:n mukaan tiedot on viipymättä hävitettävä, *ellei laissa toisin säädetä*. Esityksellä tarkoitetaan, että mikäli tilanteessa kuitenkin selvitettäisiin rikosta, joka oikeuttaa puuttumisen luottamuksellisen viestin suojaan, sovellettaisiin asiaa koskevaa muuta lainsäädäntöä. Säännös on yhdenmukainen Rajavartiolaitosta koskevan lakiesityksen kanssa (HE 201/2018 vp, 38 a §).

7 Haltuun otetun lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen käsittely

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että 15 e §:n muotoilu on epäselvä ja esittänyt sen tarkentamista. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan pykälää voidaan muuttaa eduskunnan oikeusasiamiehen ehdottamalla tavalla (muutosesitys lihavoituna):

15 e §

Haltuun otetun lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittely

Puolustusvoimien haltuun ottama lennokki tai miehittämätön ilma-alus on luovutettava omistajalleen ilman aiheetonta viivytystä, jos omistaja on tiedossa.

Puolustusvoimien on kuitenkin luovutettava lennokki tai miehittämätön ilma-alus viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle, **jolla on sen käsittelyyn laillinen peruste.** ~~**jos se liittyy viranomaisen käsiteltävänä tai tutkittavana olevaan asiaan.**~~

Keskusrikospoliisi ja **Poliisihallitus** painottivat lausunnoissaan, että Puolustusvoimilla tulisi olla aktiivinen selvittämisvelvollisuus sen osalta, kenen viranomaisen tutkittavana olevaan asiaan haltuun saatu lennokki liittyy. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan asia voidaan hoitaa normaalin viranomaisyhteistyön puitteissa tai esimerkiksi rikosilmoituksen avulla.

8 Tekniikkaneutraali sääntely

Eduskunnan oikeusasiamies totesi lausunnossaan, että sääntely jättää jossain määrin avoimeksi, mitä toimenpiteen kohteelle käytännössä tapahtuu käytettäessä teknistä laitetta. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tekniikkaneutraali sääntely on sinänsä tässä tapauksessa perusteltua, mutta vähintäänkin tulisi todeta, että puuttumisen tulisi tapahtua ensisijaisesti keinoilla, joiden ei oleteta aiheuttavan vahinkoa toimenpiteen kohteena olevalle esineelle ja sivullisille.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esityksen 15 a §:n 3 momentti perusteluineen ilmentää varsin hyvin periaatetta, jonka mukaan sivullisille tai itse lennättäjälle ei aiheuteta vahinkoa toimivaltuuksia käytettäessä. Tarkoitus on puuttua vain laitteen kulkuun. Lausunnoissa kannatettiin yleisesti ottaen tekniikkaneutraalia sääntelyratkaisua, mikä on myös puolustusministeriön näkemyksen mukaan käytännössä ainoa toimiva vaihtoehto tekniikan jatkuvasti kehittyessä.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että koko lain tulisi olla soveltamisalaltaan tekniikkaneutraali niin, että kaikki kauko-ohjattavat ja miehittämättömät kulkuneuvot kuuluisivat sen soveltamisalan piiriin. Puolustusministeriö on valmistelun aikana harkinnut, että kaikki liikennemuodot (maa, meri, ilma) kattava lakiesitys olisi niin laaja, että on tarkoituksenmukaista edetä miehittämätön ilmailu edellä.

Oikeusministeriö katsoi myös, että henkilöllisyyden selvittämisen osalta esitys on epäselvä. Kun viestintää käsitellään tämän lakiesityksen kontekstissa, kyse on ensisijaisesti lentävän laitteen sijainnin paikantamisesta laitteen lentämisessä käytettävien signaalien perusteella, jotta laitteeseen voidaan mahdollisesti kohdistaa toimivaltuuksia. Esitetty toimivaltuus ei mahdollista henkilön paikantamista teknisiä tietoja käyttäen.

Eduskunnan oikeusasiamies ja professori Palovuori kiinnittävät huomiota siihen, että lentävien laitteiden ilmestyminen kielletylle alueelle on hyvin nopeaa ja onko lyhyellä aikajänteella mahdollista suorittaa voimakeinon käytön edellyttämää punnintaa.

Lakiesityksen 15 b § sisältää säännöksen päätöksenteosta. Kaikki puolustusvoimien toiminta perustuu suunnitteluun ja selkeään päätöksentekoketjuun. Toimivaltuuksien käytöstä tietyllä alueella tehdään erikseen päätös etukäteen, jossa asetetaan raamit toimivaltuuksien käytölle ja mm. erikseen nimetään toimintaa johtava ja valvova virkamies. Näin saavutetaan paras mahdollinen

9 Tiedottaminen ja toimivaltuuksien käytön ennakointi

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat lausunnoissaan todenneet, että esityksessä olisi tullut tarkemmin täsmentää, miten toimivaltuuksien käyttö olisi kansalaisten ja elinkeinoharjoittajien ennakoitavissa. Oikeuskanslerin mukaan valiokuntamietinnön linjausten sekä koulutuksen, ohjeiden ja yleisölle tiedottamisen voidaan edellä mainittua seikka selventää.

Esityksen tavoitteita koskevassa kohdassa 3.1 todetaan, että: ``*Esityksen tavoitteena on selkeyttää toimintasääntöjä niin, että myös miehittämättömän ilmailun harjoittajat tulevat tietoisiksi Puolustusvoimien toimintaan liittyvistä erityissäännöistä. Epäselvä ja tulkinnanvarainen oikeustila ei ole myöskään yksittäisen henkilön etu ja oikeuskäytäntö onkin miehittämättömän ilmailun osalta epäjohdonmukaista. Lainsäädännöstä seuraavat reunaehdot lennätystoiminnalle eivät kuitenkaan vaikuttaisi haitallisesti lailliseen ilmailutoimintaan tai yritystoimintaan vähäistä enempää. Toimivaltuuksien käyttö perustuisi aina tapauskohtaiseen arvioon ja olisi epätodennäköistä, että satunnaiselle lennättäjälle aiheutettaisiin tarpeetonta vahinkoa.*''

Hallituksen esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa kohdassa 4.3 todetaan, että: ``Y*ksittäisten toimijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että lennättämisen ja miehittämättömän ilmailun rajoituksista on saatavilla riittävät tiedot. Kielloista tulisi pääsääntöisesti ilmoittaa kyltein (puolustusvoimien käytössä olevat alueet, puolustusvoimista annettu asetus 11 §) tai muilla merkinnöillä. Puolustusvoimien tulee myös aktiivisesti tiedottaa toiminnoistaan, jotka voivat vaikuttaa miehittämättömään ilmailuun. Esimerkiksi merellä liikkuvan Puolustusvoimien aluksen osalta merkitseminen tai muu yksityiskohtainen tiedottaminen ei kuitenkaan ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Lain sisällöstä tulisikin pyrkiä tiedottamaan aktiivisesti sen tultua voimaan.*´´

Esitetyt toimivaltuudet koskevat ensinnäkin alueita, joille pääsyä on rajoitettu muun lainsäädännön nojalla (puolustusvoimien käytössä olevat alueet ja eräät ilmailunrajoitusalueet). Toimivaltuuksien käyttö yleisellä paikalla olisi sidoksissa ensinnäkin puolustusvoimien toimialaan kuuluvien lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Yleisellä

paikalla toimivaltuuksia käytettäessä olisi kyseessä joko 1) maanpuolustuksen tai puolustusvoimien erittäin tärkeän toiminnan vaarantuminen tai 2) puolustusvoimien palvelussa olevan henkilön turvallisuuden tai Puolustusvoimille lain 18 a §:ssä säädetyn turvaamistehtävän suojaaminen. Lisäksi toimivaltuuksia käytettäessä olisi aina sovellettava lakiesityksen 15 a §:n 3 momentissa ilmeneviä periaatteita ja vaatimuksia. On myös huomioitava, että Puolustusvoimien toiminnassa tiedottaminen on keskeinen osa jokapäiväistä toimintaa. Näin ollen on epätodennäköistä, että toimivaltuuksien käyttö aiheuttaisi haittaa vilpittömässä mielessä olevalle toimijalle.

Mikäli vahinkoa kuitenkin yksittäistapauksessa aiheutuu, tulee kyseeseen vahingon aiheuttajan virkavastuu ja vahingonkorvaussäännökset. Hallituksen esityksen kohdassa 2.2.2 on käsitelty vahingonkorvausasioita. Esityksen perustuslainmukaisuutta arvioivassa osuudessa todetaan seuraavaa: `` *Perustuslakivaliokunta on omaisuudensuojaa koskevassa lausuntokäytännössään todennut muun muassa, että jos henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus pitää esine tai aine hallussaan, sen pois ottaminen merkitsee vähäistä puuttumista omaisuudensuojaan, jos kysymys on tilapäisestä omaisuuden käytön rajoittamisesta ja sillä on perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet (esim. PeVL 30/2010 vp ja PeVL 43/2010 vp). Puolustusvoimien toiminnan, maanpuolustuksen ja henkilöiden tai erityisen materiaalikuljetuksen turvaamistehtävien suojaaminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa omaisuuden suojaa. Toimenpiteet ovat myös oikeassa suhteessa niiden kohteena olevan omaisuuden arvoon. Puolustusvoimien mahdollinen vahingonkorvausvastuu aiheettomasta toimenpiteestä määräytyy vahingonkorvauslain perusteella… Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Jotta perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetty oikeus voisi käytännössä toteutua, tulee virkatoimen tai päätöksen tehnyt virkamies tarvittaessa pystyä yksilöimään. Esityksessä on huomioitu tämä vaatimus.''*

Puolustusministeriö on tunnistanut esityksen valmistelun aikana ja sidosryhmiä kuullessaan yleisön tarpeen tiedonsaantiin toimivaltuuksien käytöstä. Esityksessä on asiaa puolustusministeriön näkemyksen mukaan riittävällä tarkkuudella selvitetty.

10 Esityksen suhde muiden viranomaisten vastaaviin säädöshankkeisiin

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota samaan aikaan eduskunnan käsittelyssä olevaan lakiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumiseksi (HE 201/2017 vp, 38 a §). Oikeuskansleri toteaa, että Puolustusvoimientoimivaltuuden käytön kynnys on välttämättömyysedellytystä matalampi ja toimivaltaperusteita on useita. Oikeuskansleri pitää säännöstä sinänsä perusteltuna, mutta muotoilu asettaa suuremmat vaatimukset soveltamiselle ja toimivaltuuksien käytön dokumentoinnille. **Eduskunnan oikeusasiamies** ja **oikeusministeriö** kiinnittivät huomioita poliisia, Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja Rikosseuraamuslaitosta koskevien hankkeiden koordinoinnin tarpeeseen.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen tehtäväkenttä ja toimiala eroaa Puolustusvoimien vastaavasta, joten

myös viranomaisten toimivaltuuksia koskevat säännökset eroavat toisistaan. Puolustusvoimia koskevissa säännöksissä on Rajavartiolaitosta huomattavasti yksityiskohtaisemmat säännökset mm. päätöksenteosta, yhteistyöstä poliisin kanssa, viestintävirastolle ilmoittamisesta, pöytäkirjaamisesta ja henkilöstön koulutusvaatimuksesta.

Puolustusministeriö katsoo, ettei eri viranomaisten toimivaltuussäännösten erilaisuus hankaloita viranomaisten toimintaa. Viranomaisten toimivaltuudet eroavat pääosin toisistaan muillakin osa-alueilla. Viranomaisyhteistyötä voidaan tehdä samoin edellytyksin, kuin muussakin toiminnassa. Säädösesitys on valmisteltu viranomaisten välisessä yhteistyössä ottaen huomioon muualla valmistelussa olevat säädöshankkeet.

11 Ahvenanmaan asema

Ulkoministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota Ahvenanmaan asemaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 § 34-kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta. Näin ollen lakiesitys kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Esitys ei vaikuta Ahvenanmaan asemaan eikä kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Ahvenanmaan puolueettomuus ja demilitarisoitu asema perustuu. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta on pyydetty luonnoksesta hallituksen esitykseksi lausunto.