

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto Perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 49/2001 vp

HE 71/2001 vp etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Olli Mäenpää

23.5.2001

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2001 vp)

Meripelastuslain 10 §

Säännöksessä ehdotetaan jokaiselle työkykyiselle velvollisuus osallistua avustustoimiin, jollei pätevä syy ole esteenä. Tällainen henkilö saa poistua tehtävästä vasta saatuaan siihen luvan. Avustusvelvollisuuden asettamista ei sinänsä ja näin määriteltynä voida pitää suhteettomana henkilökohtaisen vapauden (PL 7.1 §) tai liikkumisvapauden (PL 9.1 §) rajoituksena. Sillä on myös hyväksyttävä ja painava peruste (ks. myös PeVL 31/1998 vp). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp 46-47) katsotunkin, että kriisitilanteisiin liittyvä työvelvollisuus on myös ihmisoikeussopimusten näkökulmasta mahdollinen, vaikka yleistä työvelvollisuutta ei voidakaan säätää tavallisella lailla. Ihmishenkien pelastamiseen liittyvät toimet voidaan rinnastaa tällaisiin kriisitilanteisiin.

Säännöksen tarkkarajaisuuteen liittyy kuitenkin ongelma, jonka aiheuttaa se, että muuallakin kuin vaara- tai onnettomuusalueella oleskeleva henkilö voitaisiin velvoittaa avustamaan meripelastustoimen tehtävässä. Tällainen velvoittaminen edellyttää kuitenkin erityistä syytä ja liittyy perustelujen mukaan erityisesti erityistaitoja vaativiin pelastustehtäviin. Näin sovellettuna ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen säännöstä ei voitane pitää ongelmallisena perusoikeusrajoitukselta edellytetyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta.

Avustusvelvollisuuden samoin kuin 11 §:ssä määritellyn omaisuuden luovutusvelvollisuuden asettaa *meripelastusjohtaja*. Tällaisena toimii 2 §:n 7 kohdan mukaan rajavartiomies, jonka tehtävänä on johtaa etsintä- ja pelastustoimintaa. Säännöksen perustelujen mukaan "[r]atkaisu siitä, kuka toimii kulloinkin meripelastusjohtajana, on monitahoinen asia, joka jäisi siis rajavartiolaitoksen hallinnollisten määräysten varaan. Oikeudelliselta kannalta oleellista olisi kuitenkin se, että meripelastusjohtaja vastaisi toimivaltansa nojalla tekemistään ratkaisuista itsenäisesti." (s. 53) Vastuun järjestymisen kannalta tähän järjestelyyn ei olekaan huomauttamista. Sen sijaan veloitteen kohteeksi joutuvalla tulisi olla jokin kohtuullisen luotettava mahdollisuus tietää, että hänelle määräyksen antavalla rajavartiomiehellä on pätevä toimivalta määräyksen antamiseen. Nyt perusteluista saa sen käsityksen, että meripelastusjohtajan asema voisi nopeastikin vaihdella ja siirtyä henkilöltä toiselle rajavartiolaitoksen sisällä ja laitoksen sisäisten näkökohtien vaihdellessa. Järjestely ei ole täysin tyydyttävä, kun kysymys on välittömistä ja hyvin konkreettisista yksilön perusoikeuksien rajoituksista. Hätä- tai vaaratilanteessa pitänee kuitenkin luottaa siihen, että 10 ja 11 §:n tarkoittamia määräyksiä antaa vain siihen toimivaltainen rajavartiomies ja että tämä toimivaltaisuus on ainakin jälkikäteen kontrolloitavissa.

Meripelastuslain 11 §

Omaisuu den suojaa (PL 15.1 §) rajoittavalle säännökselle on hyväksyttävät perusteet ja se on riittävän täsmällisesti muotoiltu. Merkitystä on myös sillä, että rajoituksesta maksetaan täysi korvaus.

Meripelastuslain 26 §

Ehdotetun säännöksen mukaan tilapäisesti onnettomuuspaikan johtajaksi tai lentotoiminnan koordinaattoriksi voidaan asettaa muukin kuin virkamies. Kysymys on väliaikaisesta järjestelystä, jolla on painavat ja hätätilanteesta aiheutuvat aiheelliset perusteet. Tällaista tilapäisjärjestelyä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 124 §:n näkökulmasta, kun mainittu johtajan asema ei sisällä toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttöön. Joka tapauksessa tällaisen henkilön tulisi kuitenkin olla täyden virkavastuun alainen. Vastuun rajoittaminen pelkästään rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ei tässä yhteydessä ole riittävää muun muassa siksi, että toiminnasta voi aiheutua merkittäviäkin vahinkoja.

Televiestinnän tietosuojalain 18 §

Ehdotettu uusi säännös pykälän toisen momentin 2 kohdassa sisältää periaatteellisesti merkittävän laajennuksen matkaviestimen käyttäjän tietojen luovuttamiseen. Teleyrityksellä olisi säännöksen määrittelemien edellytyksien velvollisuus luovuttaa myös matkaviestimen käyttäjän sijaintitieto. Tieto siitä, missä henkilö kulloinkin on, kuuluu epäilemättä perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaamaan yksityiselämän suojan piiriin. Jotta viranomaisella olisi oikeus saada tällainen tieto ilman asianosaisen suostumusta ja/tai tämän tietämättä, asiasta on säädettävä lailla. Lisäksi viranomaisen tiedonsaantioikeutta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta.

Ehdotetulle yksityiselämän suojan rajoitukselle on uuden säännöksen ja sen perustelujen mukaan *hyväksyttävä syy*. Säännöksen yleisenä tarkoituksena on turvata perustuslain 7 §:n 1 momentissa määriteltyä perusoikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. On tosin ilmeistä, että mikä tahansa turvallisuuden - erityisesti yleisen turvallisuuden - lisäämistarkoitus ei voi oikeuttaa toisen perusoikeuden rajoittamiseen.

Tässä tapauksessa kysymys on kuitenkin nimenomaisesti akuutissa hädässä tai vaarassa olevan yksilön turvallisuuden suojaamisesta konkreettisessa yksittäistapauksessa. Matkaviestimen sijaintitiedon saamisella on todellinen ja tehokas merkitys tämän yksilön turvallisuuden toteuttamiseksi.

Yksityiselämän suojaa rajoittavan säännöksen *täsmällisyys ja tarkkarajaisuus* on kuitenkin jossain määrin pulmallinen. On ensinnäkin selvää, että ehdotettu säännös voi perustaa teleyritykselle siinä säädetyin velvollisuuden vain jos toimivaltainen viranomainen tällaista tietoa nimenomaisesti yksityistapauksessa pyytää. Minkäänlaista pysyvää tai jatkuvaa velvollisuutta sijaintitietojen luovuttamiseen säännös ei voi perustaa. Nyt 18 §:ään ehdotettu uusi 3 momentti sisältää kuitenkin säännöksen, jonka mukaan ao. viranomainen "ylläpitää teknisen ratkaisun" sijaintitietojen vastaanottamiseksi. Tällaiseen tekniseen ratkaisuun voidaan kuitenkin turvautua vain yksittäistapauksessa, kun teleyritys toimivaltaisen viranomaisen vaatimuksesta ryhtyy luovuttamaan yksittäistä sijaintitietoa tälle viranomaiselle. Mahdollisesti säännöstä voitaisiin selventää tältä osin

edellyttämällä toimivaltaisen viranomaisen teleyritykselle esittämää nimenomaista vaatimusta saada sijaintitieto.

Toiseksi voidaan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta arvioida, että muotoilu, jonka mukaan "henkilön voidaan perustelluin syin uskoa olevan hädässä tai vaarassa", on jonkin verran epämääräinen ja tulkinnanvarainen. Täsmällisempää ja säännöksen tarkoitukseen paremmin sopivaa olisi edellyttää esimerkiksi, että sijaintitiedot on annettava, jos liittymän käyttäjä on hätäilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen *perustellun käsityksen mukaan ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa*. Asiantuntevan viranomaisen perusteltu arvio on täsmällisempi kriteeri kuin mahdollisuus uskoa jonkin asiantilan olemassaoloon.

Lisäksi hätäilmoituksia vastaanottavan viranomaisen käsite on ilmeisen laaja. Perustelujen mukaan (s. 69) tällaisia viranomaisia olisivat "ainakin" valtion ja kunnan hätäkeskus, meripelastuskeskus ja -lohkokeskus. Kuitenkin hätäilmoituksia voivat toimialallaan ottaa vastaan myös muun muassa rajavartiolaitos ja poliisi sekä mahdollisesti myös esimerkiksi kuntien palokunnat. Voimassaoleva laki mainitseekin nimenomaan poliisin, pelastusviranomaisen *ja muut* hätäilmoituksia vastaanottavat viranomaiset. Ehdotetun perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden kannalta voi olla ongelmallista se, että varsin laaja ja jonkin verran epämääräiseksi jäävä viranomaisorganisaatio olisi oikeutettu saamaan yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Mahdollisesti tiedonsaantioikeus voitaisiin tässä yhteydessä nimenomaisesti määritellä nimenomaisesti rajavartiolaitokselle, meripelastuskeskukselle ja hätäkeskuksille, minkälaisen sääntelyn riittävyteen viittaavat myös 3., 6. ja 7. lakiehdotus sekä ehdotetun meripelastuslain 16 §. Nyt ehdotettu sääntelyn rakenne on joka tapauksessa tarpeettoman monimutkainen ja päällekkäinen, kun televiestinnän tietosuojalain 18 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta antaa tietoja ja neljässä muussa laissa oikeudesta saada samoja tietoja.

Perusoikeusrajoituksen on oltava myös asianmukaisessa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään. Ehdotetun säännöksen voidaan arvioida täyttävän tämän *suhteellisuusvaatimuksen* kriteerit. Liittymän sijaintitiedon antamiselle ei ilmeisesti ole yhtä tehokasta ja perusoikeutta vähemmän rajoittavaa vaihtoehtoa, ellei katsota, että voimassaolevan lain mukainen tukiaseman sijaintitieto on jo riittävä tieto pelastusoperaation toteuttamiseksi. Paikantaminen ei tällä perusteella kuitenkaan liene mahdollista riittävän täsmällisenä ja nopeat pelastustoimet mahdollistavana.

Oikeusturvajärjestelyä ehdotettuun perusoikeusrajoitukseen ei nimenomaisesti liity. Jos kuitenkin edellä ehdotetulla tavalla nimenomaisesti edellytetään, että ao. viranomaisen saa sijaintitiedot vain *pyytämällä* ne teleyritykseltä, yksityiselämän suojaan kajoavan perusoikeusrajoituksen käyttämistilanteet tulevat dokumentoiduiksi. Tämä mahdollistaa myös viranomaiskäytännön lainmukaisuuden tehokkaamman valvonnan, mitä tässä tapauksessa voidaan pitää välttämättömänä edellytyksenä ehdotetunlaisen perusoikeusrajoituksen toteuttamiselle. Valvonnan kattavuuden kannalta on tosin ongelmallista, että ainoastaan meripelastuslain 13 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti sijaintitiedot yleensä 4 talletettaisiin rekisteriin. Sen sijaan hätäkeskusten ja rajavartiolaitoksen pyytäessä vastaavia tietoja, tätä ei ainakaan lakisäateisesti merkittäisi rekisteriin.