Teuvo Pohjolainen
15.9.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi poliisilakia, rajavartiolakia, pelastuslakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, poliisin hallinnosta annettua lakia, ampuma-aselakia, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia ja rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta annettua lakia.

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla muutetaan sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä. Muutettavaksi ehdotetaan erityisesti päätöksentekomenettelyä, toisen kansallisen viranomaisen antamaa tukea ulkomailla sekä sisäministeriön hallinnonalan virkamiesten toimivaltuuksia, voimankäyttövälineitä, voimakeinojen käyttöä, siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta sekä muuta oikeudellista asemaa koskevia säännöksiä. Muutoksia ehdotetaan myös muun ohella toisen valtion virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia Suomessa koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi poliisila-

kiin ehdotettavilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä tehty neuvoston niin sanottu Atlas-päätös. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että ehdotettu lainsäädäntö on täsmällistä.

Esillä oleva hallituksen esitys liittyy kokonaisuuteen, johon kuuluvat lisäksi eduskunnan käsiteltävänä olevat Hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp) sekä Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016).

Ehdotetuilla lainmuutoksilla on paljon perustuslakikytkentöjä. Hallituksen esitykseen sisältyvät laajahkot säätämisjärjestysperustelut, joissa ehdotuksia on perustuslain kannalta arvioitu erikseen sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä sisältävän tuen antamista poliisille ja kysymystä täysivaltaisuudesta ottaen huomioon ehdotetut muutokset Rajavartiolakiin ja Poliisilakiin.

2 Kysymys täysivaltaisuudesta

Ehdotetut säännösmuutokset merkitsevät kansainvälisen yhteistyön lisäämistä mm. siten, että laissa säännellyissä tapauksissa Euroopan unionin virkamiehellä voisi olla Suomen pyytäessä kansainvälistä apua toimivaltuuksia Suomen alueella rajaturvallisuusasioissa sekä erikseen säädetyissä poliisiasioissa.

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Täysivaltaisuuden tulkinnassa on olennaista myös 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Samassa momentissa todetaan myös, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 3/2016 vp) jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I)). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on

valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp, s. 2—3, PeVL 36/2006 vp, s. 5/I). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10/I):

> ”Perustuslain 94 ja 95 §:ään ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainvälisille toimielimille. Jos kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen tai voimaansaattaminen koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, asiasta päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä. Säännökset merkitsevät sitä, että täysivaltaisuuden kannalta merkittävät toimivallan siirrot ovat toteutettavissa perustuslain siihen tarkoittamassa menettelyssä eikä merkittävääkään toimivallan siirtoa siten pidetä poikkeuksena perustuslaista. Päätöksenteossa käytettävä määräenemmistö ei sinänsä muutu.
> Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää yhtäältä nykyisen täysivaltaisuuden rajoitusten tulkintakäytännön kirjaavana selkeytyksenä siltä osin kuin kysymys on eron tekemisestä täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä. Toisaalta muutos on myös periaatteellisesti merkittävä, koska toimivallan siirrot tulevat näin selkeämmin osaksi kotimaista perustuslaillista järjestelmää. Sääntely vastaa valiokunnan mielestä varsin hyvin tapahtunutta eurooppalaistumis- ja kansainvälistymiskehitystä sekä tarvetta ottaa tämä kehitys huomioon valtiosääntöisessä järjestelmässämme.”

Sisäministeriön toimialan kansainvälisen avun pyytämistä säännellään siltä osin kuin päätöksenteko kuuluu ylimmille valtioelimille, eduskunnan käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa ehdotetaan tarkennettavaksi ja täydennettäväksi poliisilain, pelastuslain ja rajavartiolain säännöksiä kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskevassa päätöksenteossa.

> *Avun pyytäminen ja antaminen poliisi- ja rajavartiolaitoksen osalta perustuu suurelta osaltaan vakiintuneeseen Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön, joiden on katsottu vakiintuneesti kuuluvan tavanomaisen kansainvälisen yhteistyön piiriin. Tämän vuoksi asia ei ole merkityksellinen PeL 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen kannalta.*

Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n kannalta on kuitenkin merkityksellistä myös se, millainen toimivalta sellaisella virkamiehellä Suomessa on, joka Suomen pyynnöstä antaa apua Suomelle. Ehdotuksen mukaan (9 c-d §) vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on avustustilanteessa Suomen alueella oikeus saumalaisen poliisimiehen määräysten

ja ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia toimivaltuuksia, joita suomalainen poliisimies toimivaltansa nojalla hänelle osoittaa. Vastaavaa sääntelyä sovelletaan myös rajavartiolaitoksen ja tullin avustustilanteisiin.

> *Koska vieraan valtion virkamiesten toimivaltuudet Suomessa on sidottu paitsi Suomen esittämään avustuspyyntöön myös suomen viranomaisten johtoon ja ohjaukseen sekä suomalaisille virkamiehille lainsäädännössä asetettuihin toimivaltuuksiin, en pidä ehdotettua sääntelyä PeL 1 §:n kannalta ongelmallisena.*

3 Voimakeinojen käyttö

Hallituksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi Poliisilain 17 §:ssä säädettyä voimakeinojen käyttöä koskevaa sääntelyä. Ehdotettu sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella ja sotavarusteella tapahtuva voimakeinojen käyttö merkitsee tuntuvaa puuttumista perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun omaisuudensuojaan sekä 9 §:ssä tarkoitettuun liikkumisvapauteen. Ehdotetulla sääntelyllä on vaikutusta myös useisiin Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyihin perusoikeuksiin. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Rajavartiolain voimassa olevat säännökset Rajavartiolaitoksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä virka-avusta poliisille terroristisen tekojen yhteydessä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut sotilaallisten voimakeinojen käyttöä puolustusvoimien poliisille antamana virka-apuna terroristisen rikosten yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on tällöin todennut, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle

on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on valiokunnan mukaan otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta. Terroristisen tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 9/2014 vp, s. 2/II ja 3/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Ehdotettu sääntely kokonaisuudessaan sisältää säännökset siitä, mitä sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tai sotavarustein tapahtuvalla voimakeinojen käytöllä tarkoitetaan, kuka saa käyttää sitä ja millä edellytyksillä.

> *Ehdotettu sääntely on täsmällistä ja täyttää suhteellisuusvaatimuksen. Ehdotettu sääntely siitä, mitä sotavarustein tapahtuvalla asevoiman käytöllä tarkoitetaan, vastaa mitä aiemmin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:ssä on säädetty. Perusoikeuksien rajoituksen olennainen sisältö ilmenee suoraan laista. Sääntely täyttää siten lailla säätämisen ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut vastaavan sääntelyn perustuslain mukaiseksi myös käsitellessään rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamista (PeVL 9/2014). Tästä syystä en pidä ehdotettua sääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena.*