Perustuslakivaliokunta

15.9.2016

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksestä HE 107/16 vp sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan laisäädännön muuttamiseksi.

Koska en ole voinut tulla asiassa kuultavaksi valiokunnan kokoukseen, on minua pyydetty toimittamaan siinä kirjallinen lausunto.

- - - - - - -

Esityksen tavoitteena on tehdä sisäministeriön toimialan lainsäädäntöön muutokset, jotka ovat tarpeen, jotta Suomi voi tarkoituksenmukaisesti osallistua kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen sisäministeriön hallinnonalalla. Muutokset koskevat viranomaisten toimivaltaisuutta, noudatettavia menettelyjä ja avun antamiseen osallistuvien Suomen ja vieraan valtion virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia. Esitys liittyy läheisesti esitykseen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72 (16 vp) ja esitykseen puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/16 vp). Sanotut esitykset ovat myös parhaillaan käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa. Nyt tarkasteltavan esityksen perusteluihin sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa esitetty ei nähdäkseni anna aihetta mihinkään periaatteellisiin tai muuten merkittäviin huomautuksiin. Säädettäviin, myös yksilöiden aseman kannalta merkittäviin toimivaltuuksiin on nähdäkseni olemassa hyväksyttäviä ja riittävän painavia syitä. Lakiehdotukset sisältävät useita teknisen tarkkaa muotoilua vaativia, toimivaltaisuutta koskevia säännöksiä. En voi sanoa huolella arvioineeni, vastaako näiden säännösten tarkkuus ja välttämättömään rajoittuminen kaikessa niitä käytäntöjä, joita perustuslakivaliokunnan hyväksymissä vastaavissa säännöksissä on seurattu. Saamani yleiskuva kuitenkin on, että ehdotuksissa ei tässä suhteessa ole ongelmia. Ehdotukset eivät nähdäkseni anna tässä aihetta muuten valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin, mutta pidän aiheellisena erikseen mainita pari näkökohtaa.

- - - - - - -

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan sotavarustein tapahtuvaa asevoimien käyttöä sisältävää tukea poliisille koskevan jakson alussa (s. 57):

> ”Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan poliisilla olisi oikeus saada virkamiehen henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoiman käyttöä sisältävää tukea puolustusvoimilta poliisin antaessa kansainvälistä apua terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Poliisilla olisi lisäksi oikeus saada rajavartiolain 77 a §:n mukaista sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua vastaavaa tukea Rajavartiolaitokselta toisen EU-jäsenvaltion merialueella tai talousvyöhykkeellä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Rajavartiolain sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvalla voimakeinolla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaampaa, sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.”

Vähän myöhempänä säätämisjärjestysperusteluissa jatketaan (s. 58):

> ”Ehdotettu sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella ja sotavarusteella tapahtuva voimakeinojen käyttö merkitsee osin tuntuvaakin 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.”

Olen vuosien 2004 ja 2005 valtiopäivillä, kun perustuslakivaliokunta käsitteli vastaavankaltaisia sotilaallisten voimakeinojen käyttövaltuuksia puolustuvoimien virka-apua poliisille koskevan lakiehdotuksen yhteydessä, katsonut (26.10.2004 ja 20.5.2005; pevl 10/05 vp ja pevl 23/05 vp), että ko. valtuudet saattoivat merkitä niin pitkälle menevää puuttumista täysin sivullisten henkilöiden perusoikeuksiin, erityisesti hengen suojaan, että valtuuksia ei voitu näin pitkälle menevinä antaa tavallisessa laissa. Kysymyshän oli esim. valtuudesta ääritilanteessa ampua terrroristien kaappaamaksi epäilty matkustajakone alas. Saman käsityksen olen esittänyt ko. lainsäätämisasian käsittelyä koskeneessa artikkelissa professori Kari S. Tikan muistojulkaisussa (Mikael Hidén: Hard cases make bad law? Eräs perusoikeussuojan ja terrorismin estämisvaltuuksien yhteensovittamisongelma perustuslakivaliokunnan lausuntojen 10/2005 vp ja 23/2005 vp valossa. In memoriam Kari S. Tikka, Jyväskylä 2007, s. 64-76) ja edelleen perustuslakivaliokunnan käsitellessä vuoden 2014 valtiopäivillä rajavartiolain muuttamista koskenutta ehdotusta (26.2.2014; pevl 9/14 vp). Olen itse asiakysymyksestä edelleen samaa mieltä: nimenomainen valtuus myös sellaiseen toimeen, joka merkitsee täysin sivullisten henkilöiden varmaa kuolemaa, on jyrkässä ristiriidassa (mm.) hengen perusoikeussuojan kanssa ja jos pakottavien syiden katsotaan jossain tilanteessa kuitenkin vaativan tällaista perusoikeuden suojan ytimeen

menevää perusoikeussäännöksestä poikkeamista, se on Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä toteutettava avoimena poikkeuksena perustuslaista, siis poikkeuslailla. Kun perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellä viitatuissa asioissa antamissaan lausunnoissa (pevl 10/05 vp, pevl 23/05 vp ja pevl 9/14 vp) hyväksynyt tavallisessa laissa tällaisten toimenpidevaltuuksien käyttämismahdollisuuden tietyissä tilanteissa ja kun nyt ehdotettujen valtuuksien voidaan katsoa oleellisesti vastaavan aikaisemmin jo hyväksyttyjä valtuuksia, on johdonmukaista, että valiokunta hyväksyy myös nyt ehdotetut valtuudet. Vaikka näin onkin, voitaisiin kyllä kysyä, mitkä ovat ne oikeutusperusteena
olevat pakottavat syyt, jotka vaativat, että voimakeinoapua antavien suomalaisten on ulkomailla voitava ääritilanteissa ryhtyä matkustajakoneen alasampumisen kaltaisiin toimiin.

Nyt käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin sisältyy useassa kohdin säännös siitä, että sen lisäksi mitä ko. laissa säädetään päätöksenteosta tietyissä tilanteissa ”päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä säädetään kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa” (esim. Poliisilain muuttamista koskevan lain 9 b §:n 4 mom.). Näin viitatussa laissa taas todetaan (HE 72/16 vp, ko lain 1 §:n 2 mom.): ”Muun kuin 1 momentissa tarkoitetun kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteostaa säädetään erikseen.” Voi olla, että tässä esityksessä ja esityksessä HE 72/16 vp - ja myös esityksessä 94/16 vp, joka kuuluu samaan kokonaisuuteen – ehdotetut menettelysäännöt viittaussäännöksineen toimivat käytännössä riittävän selvästi ja ennakoitavasti (ja pysyttävät päätösten tekemisen hierarkkisesti oikeana pidettävällä tasolla). Kun tässä kuitenkin samaan kokonaisuuteen kuuluva säätely jakautuu useaan esitykseen, on eduskuntakäsittelyssä - lausunto- tai mietintövaliokunnassa - syytä pyrkiä varmistumaan siitä, että eri menettelytapasäännökset muodostavat käytännössä asianmukaisesti toimivan kokonaisuuden.