Janne Salminen 15.9.2016
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 15.9.2016

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (**HE 107/2016 vp)**

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi useita sisäministeriön hallinnonalan lakeja (poliisilaki, rajavartiolaki, pelastuslaki, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettu laki, poliisin hallinnosta annettu laki, ampuma-aselaki, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettu laki ja rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta annettu laki). Lakiehdotuksilla pyritään muuttamaan sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä. Muutokset koskevat päätöksentekomenettelyä, toisen kansallisen viranomaisen antamaa tukea ulkomailla sekä sisäministeriön hallinnonalan virkamiesten toimivaltuuksia, voimankäyttövälineitä, voimakeinojen käyttöä, siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta sekä muuta oikeudellista asemaa. Muutoksia ehdotetaan myös muun ohella toisen valtion virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia Suomessa koskevaan lainsäädäntöön.

2. Käsillä oleva hallituksen esitys on tärkeässä menettelyllisessä ja materiaalisessa yhteydessä eduskunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan esitykseen, nimittäin esitykseen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Lisäksi samaan kokonaisuuteen kuuluu esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp).

3. Käsillä olevassa esityksessä on omaksuttu hyvin yksityiskohtainen sääntelytapa, joka voi johtaa hieman tilkkutäkkimäiseen ja jatkotarkistuksia edellyttävään lopputulokseen. samalla on todettava, että esitys sinänsä vaikuttaa olevan suhteellisen perusteellista työtä näiden lakiehdotusten joukossa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan käytäntöönkin tukeutuen tuotu esiin ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja seikkoja. Tarkastelen näiden kysymyksen joukosta tässä erityisesti esityksen vaikutuksia *perustuslain tarkoittamaan täysivaltaisuuteen*. (Huomautuksena liittyen samaan kokonaisuuteen kuuluvaan puolustusvoimista annettua lakia ym. koskevaan ehdotukseen voi vielä todeta, että nyt käsillä olevassa esityksessä on täysivaltaisuuskäsittelyn osalta

selvitettynä juuri sellaiset elementit, joita peräänkuulutin mainittua lakia koskevassa asiantuntijalausunnossani 14.9.2016.)

4. Koska säädösehdotukset liittyvät niin kiinteästi esityksessä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp) tarkoitettuun päätöksentekomenettelyyn ja ylimpien valtioelinten siinä päätöksenteon osalta säädeltyihin suhteisiin, mielestäni olisi ollut perusteltua myös nyt sisäministeriön hallinnonalan osalta ehdotetussa lainsäädännössä tuoda selkeästi ja täsmällisesti syntyvien säädösten välinen suhde.

Tämä johtuu siitä jo aikaisemmin, samaan asiaa koskevien muiden hallituksen esitysten tarkastelussa esille tulleesta seikasta, että kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen osalta on kaiken kaikkiaan määritettävä selvästi avun antamisen ja vastaanottamisen edellytykset sekä päätöksentekomenettely apua annettaessa että pyydettäessä. Lukuun ottamatta tarvetta säännellä käsillä olevan ehdotuksen suhdetta kokonaisuuteen kuuluvaan yleislakiin ja siinä määrättyyn päätöksentekomenettelyyn mielestäni nämä seikat ovat toteutuneet asianmukaisesti.

Koska sisäministeriön hallinnonalalla on runsaasti Euroopan unionin lainsäädäntöä ja siihen läheisessä yhteydessä olevia kansainvälisiä sopimuksia, kokonaisuus on kaiken kaikkiaan erittäin monimutkainen eikä avaudu kovin helposti, vaikka siis sääntelyä onkin huolellisesti pantu kokoon. Tämä asettaa huomattavan paljon vastuuta sisäministeriön hallinnonalalle muun muassa viranomaisten kouluttamiselle, samoin kuin nyt käsillä olevan sääntelyn mahdollisissa tulevissa käyttötilanteissa sille, että eri valtioien viranomaisia opastetaan lainsäädännön tarkoittamiin tilanteisiin toimittaessa Suomessa, koska monissa säännöksissä nimenomaan lähdetään siitä, että toimitaan esimerkiksi suomalaisen poliisimiehen kanssa ja tämän ohjauksessa.

5. Tältäkin kannalta on huomattava, että ehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joiden perusteella vieraan valtion virkamiehille tulisi toimivaltuuksia Suomessa. Kysymyksessä on erityisesti rajavartiolain 35e § ja 35f § (rajaturvallisuusapua antava EU-jäsenvaltion virkamies Suomessa), poliisilain 9 luvun 9c § (toisen EU-jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuudet) ja 9 luvun 9 d § (vieraan valtion virkamiehen osallistuminen 9 b §:n nojalla käynnistettyyn avunantoon) ja niihin liittyvät sääntelyt.

Nämä ovat tyypillisesti sellaisia sääntelyehdotuksia, joita on arvioitava Suomen perustuslain 1 §:n tarkoittaman täysivaltaisuuden kannalta. Ne ovat myös keskeisiä sikäli, että niissä keskeisesti määritellään apua annettaessa ja vastaanotettaessa toteutuvat viranomaisten johto- ja vastuusuhteet.

Vieraan valtion virkamiehen toimivaltuudet Suomessa koskettavat Suomen täysivaltaisuutta.

Kuten hallituksen esityksessä tuodaan ilmi (s. 59 alkaen), nykyisen käytännön mukaan täysivaltaisuussäännöksen kokonaisuutta tulkittaessa on otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71-72 ja sen perusteella syntynyt käytäntö). Käytännön muutos on myös kodifioitu perustuslain 1.3 §:n sääntelyyn. Lähtökohtana on, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa, ja jotka vain vähäisessä

määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät merkitse sellaisenaan käsittelyjärjestykseen vaikuttavaa ristiriitaa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Erityisestä merkitystä tässä kokonaisuudessa annetaan Suomen jäsenyydelle Euroopan unionissa ja siitä johtuville velvoitteille ja sen läheisyyteen syntyville uusille velvoitteille.

Nykyisessä Lissabonin sopimuksen jälkeisessä Euroopan unionissa myös siltä osin kuin on kysymys ulkorajojen valvonnasta ja rajatarkastusten suorittamisesta tässä kontekstissa perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei kysymys ole samalla tavalla täysivaltaisuuden kannalta sensitiivisestä toiminnasta kuin vielä kymmenen vuotta sitten on katsottu (ks. PeVL 3/2016 vp, ja vrt. varhaisemmin PeVL 28/2002 vp). Tämä johtuu sekä unionin konstituution kehityksestä, johon liittyvät perussopimusmuutokset on meillä asianmukaisesti saatettu voimaan, että kotimaisesta perustuslain tarkistamisesta ja sitä edeltäneestä käytännön muutoksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että täysivaltaisuusnäkökohdat siirretyn toimivallankaan alalla olisi vailla merkitystä (ks. PeVL 3/2016 vp). Tulkitsen tätä kuitenkin niin, että tällöin ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota täysivaltaisuuteen muodollisena kriteerinä, vaan sitä koskevan ajattelun materiaalisten seikkojen kautta, koska muuten näkemys ei olisi perusteltu.

Tiivistetysti tulkintalinjan voi esittää seuraavasti: Tulkintakokonaisuuteen vaikuttaa nykyisellään perinteisen täysivaltaisuuden osaksi kehittynyt kansainvälisyysperiaate, jota vielä myöhemmin on täydennetty nimenomaisella säännöksellä siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, mikä on otettava huomioon myös käsillä olevaa hallituksen esitystä tarkasteltaessa. Kansainvälisyysperiaate nykyisine lisineen liudentaa täysivaltaisuutta merkittävästi ja siirtää huomiota materiaalisiin täysivaltaisuuden avulla perinteisesti hahmotettuihin seikkoihin.

6. Siltä osin kuin esityksessä on kysymys rajavartiolain 35e § ja 35f §, joissa on kyse rajaturvallisuusapua antavasta EU-jäsenvaltion virkamiehestä Suomessa, ehdotus ei ole täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen. Ehdotuksessa ei siirretä rajavalvontatehtävää, ja koko järjestely perustuu Suomen pyyntöön. Lisäksi vieraan valtion rajavalvontavirkamiehen toiminta on hyvin rajoitettua ja rajoittuu nimenomaan suomalaisen virkamiehen ohjauksen mukaisesti. Avunpyynnössä on otettava kantaa myös voimakeinojen käyttöön, mutta säännös lähtee siitä, että ellei muuta ole määrätty voimakeinojen käyttö tapahtuu rajavartiolain mukaisesti. Lisäksi virkamiehet ovat toisen EU:n jäsenvaltion virkamiehiä.

Nämä toimivaltuuksia rajoittavat seikat merkitsevät, että *käsillä ei tältä osin ole perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuuden kannalta ongelmallinen ehdotus*.

6. Siltä osin kuin ehdotuksessa on kysymys poliisilain 9 luvun 9c § merkitsemistä toisen EU-jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuuksista ja 9 luvun 9d § merkitsemistä vieraan valtion virkamiehen osallistumisestä 9b §:n nojalla käynnistettyyn avunantoon säännökset on linkitetty Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön, vaikka tilanteissa ei sellaisen yhteistyön alalla ollakaan.

Vieraiden virkamiesten toimivaltuudet perustuvat suomalaisten poliisien osoittamiin toimivaltuuksiin ja mahdollista voimakäyttöä tapahtuu suomalaisen poliisimiehen ohjauksessa.

Viranomaisapu toteutetaan Suomen pyynnöstä ja se on luonteeltaan tilapäistä. Samoin toimivaltuudet ja voimakäyttöoikeudet vieraan valtion virkamiehille soittaa suomalainen poliisimies. Voimakäyttövälinettään ulkomainen virkamies voi käyttää vain suomalaisen poliisimiehen niin valtuuttaessa oman toimivaltansa puitteissa.

Nämä toimivaltuuksia rajoittavat seikat merkitsevät, että *käsillä ei tältä osin ole perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuuden kannalta ongelmallinen ehdotus*.