Valiokunnan lausunto PeVL 23/2017 vp– HE 40/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 40/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Pertti Ojutkangas, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, komentajakapteeni Mikko Simola, sisäministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkonen
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, poliisilakia ja ampuma-aselakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 6, 7, 15, 18 ja 80 §:n kannalta. Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaa sääntelyä on arvioitu myös perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta.

Valmis
5.0

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eroamisiän ja palvelusitoumuksen sääntely

Esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen eroamisiät nostettaisiin vastaamaan julkisten alojen eläkelain ja julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain mukaisia alimpia vanhuuseläkeikiä. Eroamisikien korotuksen perusteena on toimeentulon turvaaminen niillä virkamiehillä, joiden nykyinen eroamisikä on alempi kuin heidän alin vanhuuseläkeikänsä. Muiden esitettyjen eroamisikien korottamisen perusteena on yhdenvertaisuus Rajavartiolaitoksen virkamiesten kesken.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta kattaa perustuslakiesityksen nimenomaisen perustelumaininnan ja perustuslakivaliokunnan siihen pohjautuvan lausuntokäytännön mukaan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131/II, PeVL 9/2009 vp, s. 4/II ja siinä viitatut lausunnot). Virkamiehen eroamisikä kuuluu valiokunnan mukaan kiistatta näihin perusteisiin (PeVL 51/2006 vp, s. 8/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi aiemmin katsonut, että pakollisen eroamisiän säätäminen työntekijälle on mahdollista vain perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla (PeVL 9/2009 vp, s. 4/II, PeVL 51/2006 vp, s. 5/II, PeVL 60/2002 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys on sen osittaisesta eroamisikien ja eläkeikien yhtenäistämistavoitteesta huolimatta osin rinnastettavissa eläkeiän nostamiseen. Eläkelainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on vakiintuneesti perustunut ennen muuta perustuslain 15 §:ssä säänneltyyn omaisuudensuojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu valiokunnan käytännön mukaan ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana (PeVL 5/2015 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 2/I). Valiokunta on todennut eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa olevan kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohtana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta, jollei jostakin erityisestä syystä muuta ole johtunut. Tällaisen perustuslain vastaisuuteen johtavan erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen (ks. esim. PeVL 41/2013 vp, s. 2/II—3/II).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut myös ammatillisten eläkeikien korotusta (PeVL 5/2015 vp). Valiokunta katsoi muun ohella, ettei tuolloin ehdotettu muutos merkinnyt ammatillista eläkeikää koskevan oikeuden lakkauttamista, vaan ammatillisen eläkeiän nostamista asteittain

vastaavalla tavalla kuin yleistä eläkeikää nostetaan. Tätä yhdenvertaisuutta korostavaa ratkaisua se piti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ammatillisen eläkeiän nostamiselle.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotetun eroamisikää koskevan sääntelyn perusteet ovat sopusoinnussa valiokunnan käytännön kanssa. Hallintovaliokunnan on kuitenkin edellä mainituista syistä syytä varmistaa, että ehdotettu sääntely on siten kattavaa ja johdonmukaista, että sen johdosta ei synny sellaisia satunnaisia soveltamistilanteita, joissa virkamiehen oikeusasema voisi kohtuuttomasti heikentyä vastoin lakiehdotusten tavoitteita ja tarkoitusta.

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi säännöksiä Rajavartiolaitoksen palvelussitoumuksista. Palvelussitoumuksen edellyttämistä tulee perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida ennen kaikkea suhteessa perustuslain 18 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Valiokunta on pitänyt tämän tyyppistä palvelusitoumusta hyväksyttävänä, mutta edellyttänyt, että laissa säädetään sitoumuksessa tarkoitetun palvelun enimmäisajasta ja palvelusuhteen perusehdoista sen lakkaaminen mukaan luettuna sekä palvelusuhdetta koskevien riitaisuuksien ratkaisemisesta (PeVL 13/2001 vp, s. 2—3, PeVL 19/2005 vp, s. 5). Valiokunta on korostanut myös, että palvelussitoumuksen kestosta ja sitoumuksen purkautumiseen liittyvästä taloudellisesta korvausvelvollisuudesta säädetään laissa riittävän täsmällisesti (PeVL 31/2008 vp, s. 3—4). Valiokunnan mielestä ehdotetut muutokset täyttävät palvelussitoumusta koskevalle sääntelylle yleisesti asetetut vaatimukset, eikä niiden perusteita voida pitää perustuslain 18 §:n kannalta ongelmallisina.

Perustuslakivaliokunnan mielestä palvelussitoumusta voidaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden pitää perusoikeusrajoituksena, joka perustuu suostumukseen ja kohdistuu perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja edellä luonnehdittuun 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen. Valiokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (ks. PeVL 42/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on kuitenkin käytännössään pitänyt tällaista sääntelytapaa ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 30/2010 vp, s. 6/II). Valiokunta onkin pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa yllä mainitun suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden vaatimuksen johdosta palvelussitoumuksen vastaanottajan velvollisuutta huolehtia ja varmistua myös soveltamistilanteessa siitä, että opiskelija ymmärtää palvelussitoumuksen merkityksen kaikilta osiltaan ja erityisesti korvausvelvollisuuden osalta ennen sitoumuksen antamista.

Rajainterventioryhmän toimivalta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rajavartiolakiin, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin ja ampuma-aselakiin tehtäisiin Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta johtuvat muutokset. Rajavartiolakiin lisättäisiin säännökset valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteosta ja Euroopan unionin nopeisiin rajainterventioryhmiin kuuluvien virkamiesten toimivaltuuksista tilanteessa, jossa Suomi on velvoitettu vastaanottamaan Euroopan raja- ja merivartioviraston koordinoimaa tukea alueelleen ilman omaa pyyntöään. Poliisilakiin lisättäisiin säännökset poliisin osallistumisesta Euroopan raja- ja merivartioviraston palautustoimenpiteisiin, operaatioihin ja muuhun toimintaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut mainitun asetuksen sääntelyn suhdetta Suomen perustuslakiin sen valmisteluvaiheessa (PeVL 3/2016 vp). Ehdotetussa sääntelyssä oli valiokunnan mielestä kysymys lähinnä EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämisestä. Valiokunta painotti sitä, että huolimatta ylikansallisten piirteiden selvästä lisääntymisestä oli selvää, että Euroopan unionin perussopimuksessa annetun toimivallan puitteissa toimittaessa tällainen sääntely ei ole perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallista.

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on valiokunnan mukaan (esim. PeVL 66/2016 vp ja 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). Mainittu asetus (EU) 2016/1624 on annettu 14.9.2016, ja se on tullut sellaisenaan kaikkialla unionissa voimassaolevaksi ja sovellettavaksi oikeudeksi. Nyt arvioitavana oleva lakiehdotus ei edellä sanotun johdosta ole myöskään perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kansainvälisen avun pyytämistä säännellään siltä osin kuin päätöksenteko kuuluu ylimmille valtioelimille eduskunnan hyväksymässä laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp), josta perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa (ks. PeVL 17/2017 vp, PeVL 64/2016 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan hallintovaliokunnan tulee täydentää 3. lakiehdotusta rajavartiolain muuttamisesta viittaussäännöksellä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotetun lain menettelysäännösten suhteesta nyt ehdotettavaan lakiin, jotta säännöksistä käy mahdollisimman selvästi ilmi, mitä päätöksentekomenettelyä kussakin tilanteessa noudatetaan (ks. myös PeVL 66/2016 vp, s. 2 ja HaVM 9/2017 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi edelleen huomiota siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet on perehdytettävä asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussääntelyyn (ks. PeVL 66/2016 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 7.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen