Valiokunnan lausunto PeVL 66/2016 vp– HE 107/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija, poliisiosasto Johanna Puiro, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tapio Puurunen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Pietari Vuorensola, Rajavartiolaitos
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Martin Scheinin

HALLITUKSEN ESITYS

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 rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta annettua lakia.

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla muutetaan sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä.

Valmis
5.0

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta tarkastellaan perustuslain täysivaltaisuutta koskevan 1 §:n, oikeutta elämään koskevan 7 §:n 1 momentin, liikkumisvapautta koskevan 9 §:n ja omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n sääntelyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan on aiheellista, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä on kiinteä yhteys kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp). Lisäksi ehdotuksella on yhtymäkohtia sotilaallista kansainvälistä apua koskevaan ehdotukseen (HE 94/2016 vp). Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotusten välinen suhde on selvä ja että sääntely muodostaa toimivan kokonaisuuden.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotettua lakia (HE 72/2016 vp) sovellettaisiin päätöksentekoon, jossa on kyse Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvasta avusta, sellaisesta avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä avusta tai laajakantoisesta ja periaatteellisesti tärkeästä avusta. Nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa (1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 b §, 6. lakiehdotuksen 38 §, 7. lakiehdotuksen 15 c, 15 d ja 77 §) on viittauksia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotettuun lakiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin aina siinä säädettävien edellytysten täyttyessä.

Hallintovaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lisätä maininta kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotetun lain menettelysäännösten ensisijaisuudesta (esim. "Jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetusta laista muuta johdu…").

Täysivaltaisuus

Rajavartiolakiin (7. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäviksi uudet 35 e ja 35 f §, joissa säännellään EU:n yhteisvastuulausekkeen perusteella Suomelle rajaturvallisuusapua antavan Euroopan unionin jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuuksia Suomen alueella. Poliisilain (1. lakiehdotus) 9 luvun uuteen 9 c §:ään ehdotetaan siirrettäväksi toisen EU-jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuuksia koskeva sääntely, jota myös tarkennetaan. Pykälässä säädettäisiin myös toisen EU-jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuuksista silloin, kun hän osallistuu Atlas-päätöksen nojalla toteutetta-

vaan toimintaan. Lisäksi poliisilakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset vieraan valtion virkamiehen asemasta muussa kansainvälisessä yhteistyössä (9 luvun 9 d §).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on 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)). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II).

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, PeVL 3/2016 vp).

Täysivaltaisuutta koskevan arvioinnin kannalta olennainen lähtökohta on myös se, että lakiehdotuksissa säänneltävän avun vastaanottaminen perustuu Suomen esittämään pyyntöön. Merkittävimmissä asioissa avunpyynnöstä päättäisivät ylimmät valtioelimet kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti.

Täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi apua antavien ulkomaisten virkamiesten toimivaltuuksia ja johtoa koskevat säännökset. Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 56/2006 vp, s. 3). Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 c ja 9 d § sekä 7. lakiehdotuksen 35 e ja 35 f § sisältävät tältä kannalta asianmukaisen sääntelyn apua antavien virkamiesten käytössä olevista toimivaltuuksista ja Suomen viranomaisten ohjaus- ja johtovallasta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin vielä huomiota siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet perehdytetään asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussääntelyyn.

Sotavarustein tapahtuva asevoiman käyttö

Sotavarustein tapahtuvasta asevoiman käyttämisestä ehdotetaan otettaviksi säännökset 1. lakiehdotuksen 2 luvun 17 §:ään, 9 luvun 2 a §:ään, 4. lakiehdotuksen 4 §:ään ja 7. lakiehdotuksen 77 a §:ään.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioidessaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia todennut, että sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan. Ääritapauksessa tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Sotilaallisten voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden kuin

rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin. Sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I). Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Perustuslakivaliokunta on edelleen 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 otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. esim. PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatut lausunnot). Terroristisen tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 9/2014 vp, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Nyt ehdotetuissa säännöksissä on varsin täsmällisesti määritelty ne toimivaltuudet, jotka ovat käytössä. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttäminen on rajattu tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden suojaamiseksi välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta ja joissa vaaraa ei ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttäminen on 1. lakiehdotuksen 9 luvun 2 a §:n 2 momentissa ja 7. lakiehdotuksen 77 a §:n 1 momentissa rajattu asianmukaisesti (ks. PeVL 10/2005 vp) tilanteisiin, joissa on kyse vakavimpien rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen terrorismirikosten estämisestä tai keskeyttämisestä (rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohta ja 2 momentti). Tällainen rajaus sisältyy myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n 1 momenttiin, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Sen sijaan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 17 §:ssä jää jossakin määrin epäselväksi, onko siinä tarkoitus laajentaa sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttöä myös muiden terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen. Hallintovaliokunnan tulee rajata sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttöä koskevat toimivaltuudet kaikilta osin vain vakavimpiin terrorismirikoksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 66/2016 vp

Helsingissä 13.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala