

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 47/2001 vp

HE 71/2001 vp etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE71/2001/etsintä-ja pelastuspalvelu

IS

Arvoisa puheenjohtaja

Käsillä olevassa lainsäädäntötoimessa on kysymys *osin* kansainvälisoikeudellisen velvoitteen (valtiosopimuksessa säädetyn kansainvälisen järjestön toimielimen hyväksymän säännösten, ns. liite) hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, *osin siihen liittyen* kansallisen etsintä- ja pelastuspalvelulainsäädännön uudistuksesta.

Hyväksymis- ja voimaansaattamispäätöksen käsittelyjärjestys

Esityksen säätämisyjärjestysosassa viitataan erinäisiin perusoikeusrajoituksiin. Tässä mielessä kysymyksessä oleva kansainvälisoikeudellinen velvoite saattaa "koskea" PeL 8 luvun (kansainväliset suhteet) määränemistösäännösten 94 ja 95 §:n tarkoittamassa mielessä perustuslakia.

Mielestäni perustuslain hieman epäonnistuneen ilmauksen mukaan kansainvälinen velvoite on hyväksyttävä 2/3 enemmistöllä, jos se "koskee perustuslakia". Sama määränemistö vaaditaan myös velvoitteen voimaansaattamislailta.

Nyt esillä olevassa esityksessä on *kaksitasoista* voimaansaattamista. Varsinainen voimaansaattamis-säädös on ehdotus laiksi vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta. Se on tyhjä blankettilaki, joka saa sisältönsä meriturvallisuuskomitean hyväksymästä yleissopimuksen muutoksesta, jonka asiallinen sisältö puolestaan näkyy liitteestä (annex) hallituksen esityksessä.

Em. liite sisältää hyvin yleisluontoisia sääntelyjä meriturvallisuusjärjestelyistä. Merkittävä osa niistä tulee voimaansaatetuksi blankettilaililla, mutta selvästikin osa liitteen säännöksistä voimaansaatetaan *osin* myös hallituksen esitykseen liittyvillä muilla lakiehdotuksilla (pelastustoimen yksityiskohtainen sääntely).

Koskevatko liitteen säännökset Suomen perustuslakia 94 ja 95 §:ssä tarkoitettussa mielessä? Mielestäni näin ei ole asianlaita. *Ne seikat, joiden säätämisyjärjestysproblematiikkaan hallituksen esityksessä viitataan, eivät seuraa suoraan kansainvälisen velvoitteen eli tässä tapauksessa liitteen tekstistä.*

Hallituksen esityksessä kuvatut perusoikeusprobleemat johtuvat kansallisista syistä. Lähinnä meripelastuslakiin otettavat, perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisiksi kuvatut seikat eivät ole pakollisia em. liitteen mukaan. Ne ovat Suomessa tarpeellisiksi katsottuja toteutuksia niille yleisille velvoitteille, joita liitteessä mainitaan. Liitteen säännökset eivät esimerkiksi vaadi, että ihmisille säädetään sanktioituja osallistumisvelvoitteita pelastustoimiin tahi omaisuuden luovuttamis-velvollisuus.

Jos siis meripelastuslain säännöksissä havaitaan ristiriitoja perustuslain kanssa, niitä ei vakiintuneen periaatteen (kansalliset syyt poikkeuslaille) mukaan voida toteuttaa lainsäädännössä, vaan ne on poistettava.

Toiseksi on todettava, että PI 95 §:n säännös 2/3 määräenemmistöstä voimaansaattamislaille ei voi tulla sovellettavaksi - koska suomalainen sääntely ei ole kansainvälisoikeudellinen velvollisuus.

* * *

Yksi Suomea sitovista kansainvälisoikeudellisista velvoitteista - jota tosin ei esityksessä sivuta - liittyy perustuslakiin. Liitteen 3 luvun säännös 3.1.6 viittaa siihen, että vieraan valtion pelastusalukset ja henkilöstö voivat tarvittaessa tulla Suomen alueelle. Sopimuspuolen, kuten Suomen, "tulisi" valtuuttaa pelastuskeskuksensa myöntämään pelastusaluksille ja ilma-aluksille sekä henkilöstölle tarvittava lupa, jotta nämä pääsevät Suomen aluevesille, alueelle tai ilmatilaan.

PeL 1 §:ää Suomen täysivaltaisuudesta tulkitaan siten, että vieraan vallan edustajien julkisen vallan käyttö Suomen valtion alueella on eräissä tapauksissa perustuslain vastaista. Tällaisen velvoitteen hyväksyminen ja voimaansaattaminen vaatii 2/3 määräenemmistöä.

On *ensiksikin* huomattava, että perustuslakiuudistuksessa omaksuttiin lievennetty suvereniteettikäsite. Todettiin, että Suomen osallistuessa kansainväliseen yhteistoimintaan, suvereniteettirajoituksia ei tule tulkita yhtä tiukasti kuin entiseen aikaan.

Toiseksi huomio kiinnittyy liitteessä omaksuttuun käsitteistöön, jonka mukaan konditionaalimuodossa ilmaistut velvoitteet eivät ole oikeudellisesti sitovia vaan suosituksen luontoisia. Tällaisesta suosituksesta näyttää olevan tällä kohden kysymys. Kun kyseessä on pelkkä suositus, 2/3 määräenemmistö säännöstä PeL 74 ja 75 §:ssä ei tarvitse soveltaa.

Kolmanneksi on kysyttävä, toteuttaako Suomen valtio suosituksen viranomaisia sitovassa muodossa. Jos näin tehdään, kysymyksessä *ei ole* kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toteuttaminen vaan kansallisista syistä säädetty velvollisuus. Jos se puolestaan on ristiriidassa suvereniteettisäännöksen kanssa, meripelastuslakia tulisi muuttaa, ellei sitten aivan poikkeuksellisesti sittenkin säädettäisi poikkeuslaki.

Liitteessä tarkoitettua toimivallasta säädetään meripelastus-lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan *Meripelastuskeskus päättää* myös muun avun pyytämisestä ulkomailta, milloin se on ihmishenkien pelastamiseksi tarpeen. 2 momentissa säädetään siitä avusta tulijoille, johon viitataan sopimuksen liitteessä. Harkintavalta on Suomella (Meripelastuskeskuksella), joten suvereniteettirajoituksesta ei ole kysymys.

Perusoikeusrajoitukset.

Hallituksen esitykseen sisältyy täsmällinen ja yksityiskohtainen arvio lainsäädäntöön tulevista, jossain määrin erinäisiä perusoikeuksia tilapäisesti rajoittavista toimivaltuuksista ja ihmisille tulevista, vapautta rajoittavista velvoitteista.

Uusien velvoitteiden tavoitteena on, kuten esityksessä sanotaankin, *julkiselle vallalle kuuluvan turvaamisvelvoitteen toteuttaminen*. Turvaaminen rajoitetaan pääasiassa ihmishenkien pelastamiseen, mikä osaltaan toteuttaa PeL 7.1 §:n oikeutta elämään.

Avustukseen osallistumisvelvollisuuden merkitsemä yksilön vapauden rajoitus on perusteltu ja välttämätön sanonnan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä. Rajoitusta ei voi pitää erityisen tuntuvana, ja vastaavankaltaisia velvoitteita on olemassa jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla.

Omaisuuuden luovutusvelvollisuus pelastuskäyttöön merkitsee rajoitinta omaisuudensuojan sivusta-alueella eli omaisuuden käyttövapauteen, jolle niinkään on osoitettavissa perustellut ja hyväksyttävät syyt. Rajoitukset ovat tarkkarajaisia, ja asianomaisille maksetaan korvaus vaivasta ja vahingosta. Velvoitteet eivät myöskään ole ristiriidassa kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeussäännösten kanssa. Mielestäni velvoitteet voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Tietojensaantioikeus matkapuhelinliittymistä on tarkoitettu suojaamaan omistajaa tai puhelimen käyttäjää, eli se säädetään hänen turvallisuutensa intressissä. Mielestäni kyseessä on sellainen puuttuminen yksityisyydensuojaan, joka voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tosin PeL 10§:n 1 momentti säätää puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuudesta loukkaamattomana". Kysymyksessä on kuitenkin tämän perusoikeuden reuna-alue, koska nyt säädettäviin toimivaltuuksiin *ei sisälly puhelinuuntelu-oikeutta* eli ei puututa viestinnän salaisuuden (viestinnän sisällön suojan) ydinalueeseen. Rajoitukset perusoikeuteen on säädetty riittävän tarkasti perusoikeusrajoitusten sääntöjen edellyttämässä rajoissa.

Säädettävät tietojenantovelvollisuudet ja tietojen säilyttäminen sekä rekisteröinti täyttävät ne edellytykset, joita perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ja valmisteluasiakirjoissa on lausuttu PeL 10.1 §:ssä säädetyistä henkilötietojen suojasta. Niiden käyttö- ja rekisteröintitarve näyttää olevan perusteltu.

Yksityisille pelastusyhdistyksille säädettävät toimivaltuudet on pidätetty niissä rajoissa, joita julkisen vallan käyttämiselle muiden kuin viranomaisten toimesta on säädetty. Rekisteritietojen poistamisesta on säädetty täsmällisesti lakitasossa.

Paikallisen palvelustoiminnan johtamisen uskomisen kiireellisessä tilanteessa muulle kuin viranomaiselle tai virkamiehelle on merkittävän yhteiskunnallisen (pelastus)intressin mukaista ja rajoitettu riittävän tarkasti.

Lain 9 §:ssä säädetään pelastustoimien *etusijajärjestyksestä* säätämällä, että ihmishenkien pelastaminen on ensi sijainen tavoite. Tämä on hyväksyttävää ja ymmärrettävää, joskin valtiosääntöoikeuden näkökulmasta on todettava, että PeL 7 §:n 1 momentissa säädetty oikeus elämään on *samantasoinen* perusoikeus kuin PeL 15 §:n 1 momentissa säädetty omaisuuden turva. Perustuslaista ei siis voida johtaa tällaista etusijajärjestyksiä. Silti hengen preferoiminen omaisuuden suhteen on hyväksyttävää: ei tunnu järkevältä tai kohtuulliselta vaatia, että omaisuuden suojaaminen oli asetettava samalle sijalle ihmishenkien suojaamisen kanssa. Perusteluja on siten etsittävä muualta kuin perustuslaista, esimerkiksi siitä, että ihmishenki on korvaamaton omistajalleen, omaisuus sen sijaan ei.

Asetuksenantovaltuudet tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksin

Meripelastuslakiehdotuksen 2 §:ssä säädetään valtioneuvoston asetuksen tasolla säädettävistä seikoista. Mielestäni delegointi pysyy perustuslain asettamissa puitteissa, ja toimivaltuudet on kirjoitettu riittävän täsmällisesti. Kysymyksessä ovat teknisluontoiset seikat, eikä säännöksissä säädetä uusia velvoitteita ihmisille eikä muutenkaan lain alaan kuuluvista seikoista.

Sisäministeriön ohjeidenantamisvalta on toimivaltaa, jota perustuslaki ei tunne. Se ei kuitenkaan ole sitovaa norminantovaltaa, joten ohjeistamisvalta on säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtioneuvoston asetukset *saattavat osua sellaisille aloille, joista säädetään yleissopimuksen liitteissä*. Liitteen säännökset ovat niin yleisluontoisia, että tosiasiaassa valtioneuvoston asetuksin ilmeisestikin toteutetaan myös yleissopimuksen asettamia velvoitteita asetuksentasoisin lainsäädäntötoimin. Toisaalta tasavallan presidentin asetuksenantovaltaan kuuluu nimenomaan asetukset kansainvälisokeudellisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Tämä toimivalta säädetään hallituksen esityksen ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:ssä. Presidentin asetuksenantovalta ja valtioneuvoston asetuksenantovalta asettuvat kilpailuasemaan.

Mitä ilmeisimmin tasavallan presidentin asetuksenantovallankäyttö päättyy aikanaan annettavaan voimaansaattamisasetukseen. Valtioneuvoston myöhemmät asetukset saattavat asiallisesti olla sopimusliitteen jatkovoimaansaattamista. Mielestäni tätä *ei tule pitää* perustuslain vastaisena. Yhtenä perusteluna voisi olla se, että nykyisen perustuslain aikana valtioneuvoston asetuksenantovalta on pääsääntö. Toinen ja parempikin perustelu voi olla se, että tällainen sääntely - osin päällekkäinen asetuksenantovalta - lienee käytännössä järkevä.

Presidentille säädettävä toimivalta säätää lain voimaantulosta asetuksin on perustuslain nimenomaisen säännöksen mukainen.

Eduskunnan hyväksynnän tarpeellisuussopimus muutokselle (liitteelle) on hallituksen esityksessä mielestäni perusteltu asianmukaisesti.

Yhteenveto

Mielestäni hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä ja sopimuksen liite yksinkertaisella enemmistöllä.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 2001

Iikka Saraviita