

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 51/2001 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 eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä 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 (HE 71/2001).

1. Meripelastusjohtajan toimivalta

Lakiehdotuksen 10.3 §:n ja 11 §:n mukaan meripelastusjohtajalla olisi toimivaltaa, joka valtiosääntöoikeudellisesti merkitsee perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien rajoittamista. Ehdotuksen 10.3 §:ssä on kyse perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden ja 11 §:ssä taas 15 §:ssä turvattun omaisuudensuojan rajoittamisesta. Korvauksista, joita maksettaisiin 10.3 §:n nojalla meripelastustoiminnan tehtävässä avustamaan määrätylle sekä 11 §:n nojalla käyttöön otetusta omaisuudesta, on ehdotettu säädettäväksi meripelastuslain 21 §:ssä. Epäilyksetöntä on, että perusoikeusrajoituksiin on sellainen hyväksyttävä peruste - ihmishenkien suojaaminen - jota perustuslakivaliokunnan mietinnön 25/1994 vp mukaan on vaadittava tavallisella lailla säädettäviltä perusoikeusrajoituksilta, ja että myös suhteellisuusvaatimus täyttyy. Sama koskee täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytystä. Korvausoikeudella voi katsoa olevan merkitystä sekä suhteellisuus- että oikeusturvavaatimuksen kannalta. Oikeusturvavaatimuksen kannalta on huomattava, että muutoksenhaku meripelastusjohtajan määräykseen meripelastustehtäviin osallistumisesta tai omaisuuden luovuttamisesta käytettäväksi ei tietystikään voi tulla kysymykseen. Sen sijaan hallinto-oikeudellinen oikeusturvakoneisto on käytettävissä korvausta koskevassa asiassa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta on syytä todeta lausunnon PeVL 31/1998 vp tavoin, että pakkotyön kieltoa koskevien ihmisoikeussopimusmääräysten soveltamisessa ehdotetun kaltaista avustamisvelvollisuutta on pidetty ongelmattomana.

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ehdotettuihin säännöksiin on kuitenkin tehtävä joitakin yksityiskohtaisia huomautuksia. Pelastustoimilain 47.1 §:ssä on suhteellisuusvaatimukseen liittyvä välttämättömyisedellytys ilmaistu siten, että perusoikeuksiin kajoavia toimivaltuuksia voidaan käyttää "jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista". Nyt käsiteltävän ehdotuksen 11.3 §:n mukaisen määräyksen edellytyksenä on, että "se on merellä vaarassa olevien ihmisten etsimiseksi tai pelastamiseksi välttämätöntä". Sen sijaan ehdotuksessa 11 §:ksi puhutaan välttämättömyyden sijasta tarpeellisuudesta. Sana "tarpeellista" tulisi nähdäkseni myös 11 §:ssä muuttaa sanaksi "välttämätöntä".

Ehdotuksen 21.3 §:n mukaan "valtio maksaa 11 §:n mukaan käyttöön otetusta omaisuudesta täyden korvauksen tai käyttöajalta kohtuullisen vuokran sekä turmeltuneesta, hävinneestä tai tuhoutuneesta omaisuudesta täyden korvauksen". Kun säännösehdoituksessa mainitaan erikseen "kohtuullinen vuokra", tämä näyttäisi mahdollistavan tulkinnan, jonka mukaan palautettavasta omaisuudesta käyttöajalta maksettava vuokra olisi alhaisempi kuin täysi korvaus. On kuitenkin vaikea nähdä, niiksi "vuokra" voisi olla tasoltaan alhaisempi kuin "täysi korvaus". Olisikin nähdäkseni harkittava sanojen "käyttöajalta kohtuullisen vuokran" poistamista. Esimerkiksi pelastustoimilain 47.2 §:n säännös käyttöön otetusta omaisuudesta suoritettavasta täydestä korvauksesta kattaa myös käyttöajalta maksettavan "vuokran".

Ehdotuksen 22 §:n mukaan "turmeltunutta, hävinnyttä tai tuhoutunutta omaisuutta koskevan korvauksen maksamisen ehtona on, että vahingosta on ensitilassa ilmoitettu meripelastusjohtajalle".

Ehdotusta voidaan arvostella siitä, että perusoikeusnäkökulmasta tärkeä korvausoikeus saatetaan riippuvaiseksi niin tulkinvaraisesta ilmauksesta kuin "ensitilassa".

2. Julkisten tehtävien antaminen muille kuin viranomaisille

Lakiehdotuksen 26.2 §:n mukaan meripelastusjohtaja voi nimetä onnettomuuspaikan johtajaksi ja lentotoiminnan koordinaattoriksi kiireellisissä tapauksissa, joissa se ihmishenkien pelastamiseksi on välttämätöntä, tilapäisesti muunkin tehtävään kykenevän henkilön kuin virkamiehen. Ehdotuksen 2 §:n 8 kohdan mukaan onnettomuuspaikan johtajalla tarkoitetaan "henkilöä, jonka tehtävänä on meripelastusjohtajan alaisuudessa johtaa ja sovittaa yhteen etsintä- ja pelastustoimintaa onnettomuusalueella". Lentotoiminnan koordinaattorilla taas tarkoitetaan saman pykälän 9 kohdan mukaan "henkilöä, jonka tehtävänä on meripelastusjohtajan alaisuudessa johtaa ja sovittaa yhteen etsintä- ja pelastustoiminnan lentotoimintaa onnettomuusalueella". Kuten esityksen perusteluistakin (s. 66 ja 74) ilmenee, onnettomuuspaikan johtajalla ja lentotoiminnan koordinaattorilla on ajateltu olevan johtamis- ja yhteensovittamistehtävässään toimivaltaa, jota on pidettävä julkisen vallan käyttönä ja joka täyttää perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän tunnusmerkit.

Esillä olevassa tapauksessa on ilmeistä, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaisille olisi perustuslain 124 §:n mukaisella tavalla "tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi" ja että kysymyksessä ei myöskään olisi sellainen merkittävä julkisen vallan käyttö, jota sisältäviä tehtäviä voidaan uskoa vain viranomaiselle. Kun onnettomuuspaikan johtaja ja lentotoiminnan koordinaattori toimisivat meripelastusjohtajan alaisuudessa ja kun he olisivat rikosoikeudellisessa virkavastuussa, sääntely antaa nähdäkseni riittävät takeet siitä, että järjestely ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallituksen lakiehdotuksessa valittua sääntelystrategiaa voi kuitenkin arvostella siitä, että onnettomuuspaikan johtajan ja lentotoiminnan koordinaattorin toimivalta käy ilmi vain ikään kuin välillisesti käsitelmäritelmistä sisältävästä pykälästä.

Vapaaehtoistoimintaa koskevan lakiehdotuksen 6.1 §:n mukaan meripelastustoimessa voitaisiin käyttää apuna vapaaehtoisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä. Tämä ei kuitenkaan koskisi tehtäviä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Ehdotuksen 6.2 §:n mukaan rajavartiolaitos voisi antaa meripelastustoimen alalla toimivalle yhteisölle "meripelastustoimen alaan kuuluvia tehtäviä sekä koulutus- ja valistustehtäviä". Kun säännösehdoituksessa rajataan vapaaehtoisille yhteisölle annettavista tehtävistä tehtävät, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, on ilmeistä, että yhteisöille on ajateltu annettavaksi myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Laille, jolla tai jonka nojalla julkisia hallintotehtäviä voidaan tämän perustuslain kohdan mukaan antaa muille kuin viranomaisille, on nähdäkseni asetettava tietyt täsmällisyysvaatimukset. Ellei tällaisia vaatimuksia aseteta, lainsäätämisvaiheessa on mahdotonta arvioida tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen taikka perusoikeuksiin, oikeusturvaan ja muihin hyvään hallintoon liittyvien edellytysten noudattamista. Lakiehdotuksen 6 § ei täytä tällaisia täsmällisyysvaatimuksia.

3. Henkilötietoja koskevat säännökset

Lakiehdotuksen säännökset meripelastusrekisteristä täyttävät vaatimukset, joita perustuslaki-valiokunta on perustuslain 10.1 §:stä johtanut lakitasoiselle sääntelylle. Niitä osin kuin säännökset eivät sisältyisi meripelastuslakiin, noudatettavina olisivat ehdotuksen 20.1 §:n mukaan

henkilötietolain säännökset. Yksityiselämää suojaavassa salassapidossa noudatettavina olisivat saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset. Viittaussäännös olisi tosin syytä muuttaa kyseisen lain nimenomaisesti mainitseväksi.

Esitykseen sisältyvän televiestinnän tietosuojalain muutosehdotuksen mukaan teleyrityksen velvollisuutena olisi luovuttaa viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu hätäilmoitusten vastaanottaminen, myös "hätäilmoituksen kohteena olevan matkaviestimen käyttäjän tiedossa olevan sijainnin, jos liittymän käyttäjän voidaan hätäilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen käsityksen mukaan perustelluin syin uskoa olevan hädässä tai vaarassa" (18.3 §:n 2 kohta). Vastaava muutos tehtäisiin hätäkeskuskin 8 §:ään, Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja koskevaan julkisuuslain 24 §:ää taas muutettaisiin siten, että salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, jotka sisältävät tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta (3 kohta). Kun sijaintitietojen välittäminen on välttämätöntä liittymän käyttäjän oman hengen ja turvallisuuden suojaamiseksi ja kun hänen yksityisyyttään suojaisi salassapitovelvollisuus, pidän selvänä, että sääntely, jota voidaan tarkastella perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan rajoituksena, täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

4. Lainsäädäntövallan delegointi

Esitykseen sisältyy erillinen lakiehdotus, joka koskee ns. Hampurin sopimuksen muutokseen sisältyvien, lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan "tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella". Säännösehdotus ei täytä niitä täsmällisyysvaatimuksia, joita lainsäädäntövallan delegeoiselle on perustuslain 80 §:n nojalla ja uuden perustuslain esitöiden valossa asetettava. Myöskään ehdotuksen perusteluissa ei selosteta, mitä asioita asetuksen antovaltuuden on tarkoitettu kattavan. On myös vaikea nähdä perusteita sille, että täytäntöönpanosäännöksiä annettaisiin presidentin eikä valtioneuvoston asetuksella.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan voimaansaattamislain voimaantulosta säädettäisiin presidentin asetuksella. Perustuslain 95.3 §:n mukaan "laissa kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella". Tämäkään perustuslain kohta ei edellytä, että asetus olisi tasavallan presidentin asetus. Kun voimaansaattamislain voimaantulolla on kuitenkin tietty yhteys tasavallan presidentin kansainvälisiin suhteita koskevaan toimivaltaan ja kun sopimukset, joiden voimaansaattaminen ei edellytä lakia, saatetaan perustuslain 95.1 §:n mukaan voimaan juuri presidentin asetuksella, lakiehdotuksen 3 §:ssä omaksuttu ratkaisu on perusteltavissa.

Meripelastuslakiehdotuksen 27.1 §:ssä on säännökset valtioneuvoston asetuksenantovallasta. Kohdat 1 ja 2 on muotoiltu huomiota herättävän väljästi, mikäli tarkoituksena on, että niiden nojalla voitaisiin antaa myös yksityisiä koskevia säännöksiä.

Helsingissä 30.5.2001

Kaarlo Tuori