

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 24/2001 vp**

Hallituksen esitys 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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen 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 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö, lainsäädäntöneuvos Tomi Vuori, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä Hampurissa 27.4.1979 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen 18.5.1998 tehdyt muutokset. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi tähän sopimukseen tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi meripelastuslaki, joka korvaisi meripelastuspalvelusta annetun lain. Meripelastuslain on tarkoitus muodostaa mahdollisimman selkeä

meripelastustoimen tehtäviä koskeva kokonaisuus. Meripelastuslailla pannaan muun ohella täytäntöön edellä mainitun sopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu sekä samaan aikaan kuin yleissopimuksen muutokset tulevat Suomen osalta voimaan.

Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotetuilla laeilla pyritään turvaamaan jokaiselle

kuuluva oikeus turvallisuuteen siinä tapauksessa, että he joutuvat vaaraan merellä. Perusteluissa käsitellään henkilökohtaisen vapauden kannalta lakiehdotuksen mukaista avustamisvelvollisuutta sekä perustuslain 9 §:n valossa meripelastusjohtajan oikeutta rajoittaa liikkumisoikeutta. Huomiota kiinnitetään myös omaisuussuojan kannalta velvollisuuteen antaa omaisuutta käytettäväksi meripelastustoimen tehtä-

vässä. Lisäksi ehdotuksia tarkastellaan henkilötietojen suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Ehdotuksia arvioidaan myös perustuslain 124 §:n kannalta.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt toivottavana, että perustuslakivaliokunnalle annetaan mahdollisuus antaa lausunto esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus. Hampurin sopimusta ei ole aikanaan saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi. Kuten esityksen perusteluissa todetaan (s. 71/D), sopimukseen vuonna 1998 tehdyt muutokset sisältävät määräyksiä, jotka perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön (esim. PeVL 6/2001 vp) mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan. Perusteluissa myös selostetaan lainsäädännön alaan kuuluvia sopimusmuutosten määräyksiä. Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi eräisiin seikkoihin.

Sopimuksen 2 luvun 2.1.2. kohtaan sisältyy määräys, jonka mukaan sopimuspuolten tulee joko yksittäin tai tarvittaessa yhteistyössä muiden valtioiden kanssa luoda pelastuspalvelun peruselementeistä muun muassa "oikeudelliset järjestelyt" ja "vastuuviranomaisen määrääminen". Meripelastuslakiehdotus osoittaa, että nämä velvoitteet yleisluonteisuudestaan huolimatta edellyttävät lainsäädäntötoimia ja kuuluvat siten lainsäädännön alaan.

Sopimuksen 4 luvun 4.2.2. kohta liittyy meripelastuslakiehdotuksen 12—14 §:ään ja 5. lakiehdotuksen 18 §:ään. Samoin 4.2.3. kohta kytkeytyy meripelastuslakiehdotuksen 10 §:n 1 momenttiin. Näillä perusteilla nämäkin kohdat kuuluvat lainsäädännön alaan.

Sopimuksen käsitteitä määrittelee 1 luvun 1.3. kohta. Tällaiset sopimusmääräykset vaikuttavat välillisesti lainsäädännön alaan kuuluvien

aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen ja kuuluvat siksi itsekkin lainsäädännön alaan (PeVL 6/2001 vp, s. 2).

Hyväksymispäätöksen ala. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen muutokset kokonaisuudessaan. Tämä vastaa perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa ja siihen perustuvaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä (esim. PeVL 45/2000 vp).

Hyväksymisestä päättäminen. Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tästä ei ole kysymys käsiteltävänä olevassa sopimuksessa, joten sen hyväksymisestä päätetään eduskunnassa äänten enemmistöllä.

Voimaansaattamislakiehdotus

Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Esitys sisältää ehdotuksen sopimuksen voimaansaattamislainsiksi (1. lakiehdotus). Se on ns. blankettimuotoinen laki, jolla saatetaan valtion-

sisäisesti voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Koska ne eivät koske perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, tämä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella. On vaikea nähdä perusteita sille, että kyseisiä säännöksiä annetaan tasavallan presidentin eikä valtioneuvoston asetuksella.

Lain voimaantulosta säädetään lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tasavallan presidentin asetuksella. Ehdotus on sopusoinnussa perustuslain 95 §:n 3 momentin kanssa.

Meripelastuslakiehdotus

Velvollisuus osallistua meripelastustoimeen. Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti koskee jokaisen työkykyisen velvollisuutta osallistua meripelastusjohtajan määräyksestä avustustoimiin, jollei pätevä syy ole esteenä. Tällainen velvollisuus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatus henkilökohtaisen vapauden rajoitus. Avustamisvelvollisuuden taustalla on kuitenkin pakottava ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Ehdotetunlaista velvollisuutta ei voida valiokunnan käsityksen mukaan pitää suhteettoman raskaana puuttumisena henkilökohtaiseen vapauteen, kun otetaan nimenomaan huomioon velvollisuuden taustalla olevan intressin painavuus. Lisäksi lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentti koskee tähän liittyviä korvauksia. Tämän kaltainen avustamisvelvollisuus ei ole ongelmallinen myöskään Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen sisältyvien pakkotyön ja muun pakollisen työn kieltojen kannalta (ks. PeVL 31/1998 vp, s. 3/II).

Sääntelyyn sisältyy jonkinlainen tarkkarajaisuutta koskeva puute, sillä ehdotuksen mukaan meripelastuspalvelutoimen tehtävässä voidaan velvoittaa avustamaan muuallakin kuin vaaratai onnettomuusalueella oleskeleva eli periaatteessa missä tahansa oleskeleva henkilö. Tällainen mahdollisuus on kuitenkin tarkoitettu poik-

keukselliseksi, sillä se edellyttää erityistä syytä. Lisäksi mahdollisuus on perustelujen mukaan tarkoitettu ulotettavaksi erityistä ammattitaitoa omaavaan henkilöön. Näin tulkittuna ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sovellettuna sääntely ei muodostu ongelmaksi perustuslain kannalta.

Omaisuuuden luovuttaminen. Meripelastusjohtaja voi lakiehdotuksen 11 §:n perusteella määrätä antamaan omaisuutta käytettäväksi meripelastustoimen tehtävässä. Tämä tulee kysymykseen sillä edellytyksellä, että luovuttaminen on tarpeellista merellä vaarassa olevien ihmisten etsimiseksi tai pelastamiseksi. Tällaiseen seikkaan nojautuvalla omaisuuden suojan rajoituksella on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, minkä lisäksi sääntely on riittävän täsmällinen. Perusoikeusrajoituksen suhteellisuuden ja myös omistajan aseman kannalta on oleellista, että rajoittamiseen liittyy lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin mukaan täysi korvaus tai kohtuullinen vuokra. Ehdotus ei näin ollen vaikuta käsittelyjärjestykseen (vrt. PeVL 31/1998 vp, s. 3/I).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että meripelastusjohtajan toimivalta on syytä sitoa 11 §:ssä tarpeellisuuden asemesta välttämättömyyteen (vrt. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti; ks. myös pelastustoimilain 47 §). Lisäksi lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin sanamuoto viittaa siihen, että omaisuudesta käyttöajalta maksettava vuokra olisi alhaisempi kuin täysi korvaus. Valiokunnan mielestä on harkittava sanojen "käyttöajalta kohtuullisen vuokran" poistamista pykälästä (vrt. pelastustoimilain 47 §:n 2 momentti).

Säännökset meripelastusrekisteristä ja tietojen saannista. Lakiehdotuksen 12 ja 13 sekä 18—20 § koskevat meripelastusrekisteriä sekä siihen talletettavia tietoja ja tietojen poistamista. Ehdotettu sääntely vastaa niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on perustuslain 10 §:n 1 momentin perusteella kohdistettu lailla säänneltäviin asioihin ja sääntelytapaan (esim. PeVL 21/2001 vp, s. 2).

Lakiehdotuksen 14—16 § oikeuttavat rajavartioliaitoksen saamaan näissä säännöksissä tarkemmin yksilöityjä tietoja. Ehdotetun 14 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohdan nojalla tietojensaanti-oikeus ulottuu Ahvenanmaan maakuntahallituksen venerekisteriin ja alusrekisteriin. Meripelastustoimi kuuluu valiokunnan käsityksen mukaan valtakunnan lainsäädännölliseen toimivaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain toimivallanjakoa koskevien, ennen muuta 18 ja 27 §:stä ilmenevien perusteiden mukaan. Rajavartioliaitoksen tietojensaannin ulottuminen mainittuihin maakuntahallituksen rekistereihin on välttämättä valtakunnan meripelastustoimivallan käyttämiseksi. Ehdotetut säännökset eivät lisäksi puutu näiden rekisterien pitämiseen tai sisältöön. Ehdotetut säännökset eivät näistä syistä ole ongelmallisia valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kannalta.

Perustuslain 124 §. Lakiehdotuksen 6 §:n perusteella meripelastustoimessa voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä. Niitä ei kuitenkaan saada käyttää tehtävissä, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Niille voidaan antaa muun muassa meripelastustoimen alaan kuuluvia tehtäviä. Meripelastustoimella tarkoitetaan 1 §:n 1 momentin mukaan merellä vaarassa olevien ihmisten etsimistä ja pelastamista, heille annettavaa ensiapua sekä vaaratilanteeseen liittyvän radioviestinnän hoitamista. Meripelastustoimessa on ainakin kokonaisuutena tarkastellen kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:n merkityksessä.

Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle "vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia". Vapaaehtoisten yhdistysten harjoittaman meripelastustoimen tarkoituksenmukaisuus ja merkitys etsintä- ja pelastustoimessa on valiokunnan käsityksen mukaan tuotu vakuuttavasti esille esityksessä.

Meripelastustoiminnassa on kysymys pääosin tosiasiallisesta toiminnasta ihmishenkien pelastamiseksi. Tältä osin ei valiokunnan mielestä ole vaikutusta sillä perustuslain 124 §:stä yleensä johdetulla vaatimuksella, että hallintomenettelystä, viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja viranomaisessa käytettävästä kielestä annetut yleiset säännökset saatetaan sovellettaviksi kyseisessä toiminnassa. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Viime kädessä toimivaltuuksien sääntelyn tulee olla täsmällistä. Tällä seikalla ei ole käsillä olevassa yhteydessä merkitystä, koska vapaaehtoisyhdistyksille ei ole ehdotettu erityisiä toimivaltuuksia.

On tosin mahdollista, että meripelastusjohtaja asettaa esimerkiksi vapaaehtoisen yhdistyksen tai muun yhteisön etsintä- tai pelastusyksikön päällikön onnettomuuspaikan johtajaksi tai lentotoiminnan koordinaattoriksi. Tällaiseen tehtävään liittyy julkisen vallan käyttämisenä pidettävää toimivaltaa.

Muu kuin virkamies voi lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentin mukaan toimia tällaisessa tehtävässä vain tilapäisesti. Saman pykälän 3 momentista taas johtuu, että rikosoikeudellinen virkavastuu liittyy onnettomuuspaikan johtajan ja lentotoiminnan koordinaattorin asemaan, vaikka he eivät kuuluisi viranomaisorganisaatioon. Lisäksi he toimivat meripelastusjohtajan alaisuudessa. Valiokunta pitää näitä järjestelyjä riittävinä perustuslain 124 §:n kannalta. Vastuun rajoittaminen pelkästään rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole asianmukaista muun muassa siksi, että toiminnasta voi aiheutua merkittäviä vahinkoja. Tarkoitettujen henkilöiden tulisi siksi toimia täydellä virkavastuulla.

5. lakiehdotus

Televiestinnän tietosuojaalain muutosehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan teleyrityksen velvollisuutena on luovuttaa viranomaiselle,

jonka tehtäviin kuuluu hätäilmoitusten vastaanottaminen, muun muassa hätäilmoituksen kohteena olevan matkaviestimen käyttäjän tiedossa oleva sijainti, jos liittymän käyttäjän voidaan hätäilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen käsityksen mukaan perustelluin syin uskoa olevan hädässä tai vaarassa. Henkilön sijaintitieto kuuluu perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Viranomaisen ehdotettua oikeutta saada tieto henkilön sijainnista on siksi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ehdotuksen yleisenä tarkoituksena on suojata perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Kysymys on nimenomaan akuutissa hädässä tai vaarassa olevan yksilön omasta hengestä ja turvallisuudesta konkreettisesti tilanteessa. Yleinen edellytys perusoikeusrajoituksen taustalla olevan perusteen hyväksyttävyydestä täyttyy valiokunnan mielestä. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta valiokunta pitää keskeisenä, että matkaviestimen sijaintitiedolla on todellinen ja tehokas merkitys kyseisen perusoikeuden toteuttamiseksi. Paikantaminen pelkän tukiaseman sijaintitiedon pohjalta ei mahdollista välttämättömiä pelastustoimia yhtä nopeasti. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä on myös sillä, että matkaviestimen sijaintipaikasta tiedon sisältävät asiakirjat ovat salassa pidettäviä.

Ehdotetun sääntelyn täsmällisyydessä ja tarkkarajaisuudessa on joitain puutteita. On selvää, että teleyrityksen velvollisuus voi toteutua yksittäistapauksessa vasta toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä. Säännös ei siten perusta py-

syvää tai jatkuvaa velvollisuutta luovuttaa sijaintitietoja. Tämän seikan näkyminen itse säännöksestä on asianmukaista muun muassa lakiin lisättäväksi ehdotetun 18 §:n 3 momentin takia. Sääntelyn täsmällisyys paranee myös, jos sijaintitietojen antamisvelvollisuus kytketään siihen, että liittymän käyttäjä on hätäilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen perustellun käsityksen mukaan ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa. Esityksen mukainen kriteeri liittyy mahdollisuuteen uskoa, että tällainen tilanne vallitsee. Lisäksi hätäilmoituksia vastaanottavan viranomaisen käsite on esityksen valossa laaja. Perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden kannalta ei ole hyvä, jos jonkin verran epämääräiseksi jäävä viranomaiskenttä oikeutetaan saamaan yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tuleekin harkita tämän tiedonsaantioikeuden nimenomaista määrittelemistä rajavartioloitokselle, meripelastuskeskukselle ja hätäkeskuksille.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutoksiin,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 24/2001 vp — HE 71/2001 vp

Helsingissä 1 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Jouni Lehtimäki /kok
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Johannes Leppänen /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Nousiainen /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.