

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 21/2000 vp**

**Hallituksen esitys aluevalvontalaiksi ja eräiksi
siihen liittyviksi laeiksi**

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä toukokuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen aluevalvontalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 38/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö

- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Johanna Karlström ja osastopäällikkö Juhani Uusitalo, sisäasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Valiokunta on saanut professori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi aluevalvontalaki, johon sisältyvät keskeiset säännökset Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen hyvin tarkoissa säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotetusta laista

aiheutuvia liikkumisvapauden rajoituksia sekä kiinniottamista, turvallisuustarkastusta, teknistä valvontaa ja voimakeinojen käyttöä koskevia säännöksiä. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa lausunto esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suoja-alueet

Suoja-alueen muodostaminen. Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan rajoiltaan tarkkaan määritelty Suomen aluevesien osa voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella suoja-alueeksi. Suoja-alueeseen kohdistuu lain 17 §:n perusteella rajoituksia, jotka voivat olla merkityksellisiä perusoikeuksien (liikkumisvapaus, elinkeinovapaus) kannalta.

Suoja-alueen perustaminen liittyy Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan, mitä on tällaisessa perusoikeusyhteydessä pidettävä hyväksyttävänä painavana yhteiskunnallisena intressinä. Suoja-alue ei saa lakiehdotuksen nimenomaisen säännöksen mukaan olla laajempi kuin valtakunnan turvallisuuden ja aluevalvonnan järjestämisen vuoksi on välttämättä tarpeen. Valiokunnan mielestä ehdotettu muodostamismenettely on sopusoinnussa myös perusoikeusrajoituksilta vaadittavan lakitasoisen sääntelyn sekä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kanssa, koska suoja-alueen muodostaminen on 16 §:n 1 momentissa sidottu erinäisiin, asetuksenantajan toimintaa riittävästi ohjaaviin edellytyksiin (vrt. PeVL 21/1997 vp).

Esityksen perusteluissa (s. 33) pidetään mahdollisena, että suoja-alue perustetaan myös Ahvenanmaan maakunnan alueella oleville aluevesille. Esityksen mukaan tällöin on otettava huomioon Suomen kansainväliset sitoumukset (maakunnan demilitarisointi) ja maakunnan itsehallinnollinen erityisasema. Jälkimmäisen seikan osalta on oleellista, että suoja-alueen muodostamiseen liittyvät rajoitukset koskevat merellä liikkumista, ennen muuta laiva- ja veneliikennettä ja kalastamista. Osa näistä asioista kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella valtakunnan toimivaltaan, osa maakunnan toimivaltaan. Esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi saatetaan näin ollen tarvita myös maakunnan lainsäädäntötoimia.

Suoja-alueen erityisrajoitukset. Lakiehdotuksen 17 § sisältää suoja-alueella voimassa olevat rajoitukset. Ne tarkoittavat sitä, että tietyt toiminnot suoja-alueella ovat luvanvaraisia. Itse rajoitukset on osoitettu ehdotuksessa tarpeeksi täsmällisesti. Lakiehdotuksen 41 § koskee rajoituksesta omistajalle tai haltijalle aiheutuneen haitan ja vahingon korvaamista. Lupamenettelyyn liittyvä muutoksenhakuoikeus turvataan lakiehdotuksen 22 §:ssä. Valiokunta pitää sääntelyä tältäkin osin ongelmattomana perustuslain kannalta.

Aluevalvonnan tehostaminen. Lakiehdotuksen 18 §:n perusteella tasavallan presidentin asetuksella voidaan tehostaa aluevalvontaa säätämällä 17 §:ssä luvanvaraiseksi tehty toiminta kokonaan tai osittain keskeytettäväksi. Ehdotus on vähäisesti ongelmallinen perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimuksen kannalta, koska vasta asetuksesta selviäisi, millaiset lisärajoitukset 17 §:ssä tarkoitettuihin toimintoihin kohdistuvat. Tästä näkökulmasta valiokunta pitää parempana, että 18 §:ssä säädetään luvanvaraiset toiminnot aluevalvontaa tehostettaessa suoraan keskeytettäväksi, jollei niiden jatkamiseen myönnetä eri lupaa.

Suomen aluevesiä tai aluetta koskevat rajoitukset

Lakiehdotuksen 12 ja 13 §:ssä tehdään luvanvaraisiksi merenpohjan tutkiminen ja kartoittaminen Suomen aluevesillä sekä maaperän tutkiminen ilma-alueesta Suomen alueella. Merenpohjan ja maaperän tutkimuksen rajoitukset ovat valtiosääntöoikeudellisesti huomion arvoisia perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatuun tieteen vapauden takia. Kysymys on sääntelyn päätarkoitukseen verrattuna rajatusta erityisintressistä. Perusoikeusrajoituksilta edellytettävän suhteellisuusvaatimuksen kannalta on rajoitusten laaja-alaisuus kuitenkin oleellinen seikka. Käsilä olevassa asiayhteydessä rajoitusten voimassaolon alueellinen laajuus on valiokunnan käsityksen mukaan väistämätöntä sääntelyn tavoitteen

saavuttamiseksi. Tieteen vapauteen kuuluvat perusoikeusnäkökohdat tulee tämän takia valiokunnan mielestä turvata ehdotettuihin rajoituksiin liittyvässä lupamenettelyssä.

Lupamenettely

Lakiehdotuksen 5 luvun lupasäännöksillä on merkitystä perusoikeuksien kannalta paitsi suoja-alueella voimassa oleviin, myös — kuten edellä on esitetty — 3 luvun säännöksiin perustuviin rajoituksiin liittyvässä lupamenettelyssä. Lupamenettelyn perusoikeuskentöjen takia huomio kiinnittyy 19 §:n 1 momentin sanamuotoon, jonka mukaan lupa tietyin edellytyksin "voidaan myöntää". Valiokunta pitää perusoikeusrajoituksiin kohdistuvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi välttämättömänä, että ehdotuksen sanonta muutetaan lupaviranomaisen sidottua harkintaa osoittavaksi. Näin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

6 luvun toimivaltuussäännökset

Lakiehdotuksen 27—32 §. Aluevalvontaviranomaisten toimivaltuudet koskevat henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilön kiinni ottamista (27 §), turvallisuustarkastusta (28 §), ajoneuvon ja aluksen siirtämistä (29 §), teknistä valvontaa (30 §) sekä voimakeinojen käyttöä (31 ja 32 §). Ehdotukset vastaavat pitkälti poliisilain ja rajavartiolaitoksesta annetun lain säännöksiä, jotka ovat aikanaan olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavina. Valiokunta yhtyy näiltä osin esityksen tarkkoihin säätämisyjärjestysperusteluihin ja pitää ehdotuksia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina.

Valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että henkilön kiinniotto-oikeus ja oikeus tehdä kiinniottoon liittyvä turvallisuustarkastus sekä oikeus käyttää voimakeinoja kuuluvat esityksen mukaan vain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetuille aluevalvontaviranomaisille. Niitä ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Sen sijaan merenkulkulaitoksen ja Ilmailulaitoksen virkamiehillä ei ole vastaavia toimivaltuuksia.

Sotilaalliset voimakeinot. Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tarpeellisia sotilaallisia voimakeinoja. Niiden käyttämisestä päättää puolustusministeriö, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu tai 34 §:ssä toisin säädetä. Lakiehdotuksen 34 § koskee puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtävänä olevaa valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumista sotilaallisilla voimakeinoin. Tällaisesta toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle. Nämä säännökset kytkeytyvät Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen tai Suomen täysivaltaisuuden puolustamiseen, eivätkä ne ole ongelmallisia perustuslain kannalta.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 2 luku koskee vieraan valtion sotilaiden ja sotilasajoneuvojen sekä valtioniema-alusten ja valtionalusten tuloa Suomeen ja maassaoloa. Ehdotuksen 9 ja 10 §:stä olisi mahdollista tehdä sellainen päätelmä, että puolustusministeriöllä on toimivalta antaa lupa suurenkin sotilasosaston maahantuloon harjoituksia varten. Säännöksiä sovellettaessa tulee valiokunnan mielestä kuitenkin lähteä siitä, että ne koskevat vain pienehköjä osastoja. Sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulo, joilla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta, pitää jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan.

Puolustusministeriö voi lakiehdotuksen 26 §:n nojalla antaa valtakunnan turvallisuuden kannalta välttämättömistä syistä määräyksiä vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä. Toimivaltuus on rajattu niin ajallisesti kuin alueellisesti. Tämä ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettavissa sisällöltään puolustusvoimista annetun lain 2 b §:n 1 momenttiin, jonka säätämistä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt mahdollisena (PeVL 21/1997 vp), eikä se niin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Esitykseen liitetyn asetusluonnoksen mukaan asetuksen 12 §:ssä on tarkoitus säätää muun muassa suoja-aluetta koskevan luvan enimmäispituudesta. Valtuutusperustaksi ajateltu lain 20 §:n 5 momentti ei kuitenkaan ulotu luvan voimassaolosta säätämiseen (vrt. lakiehdotuksen 10,2 §). Siksi valtuus tuleeekin lisätä lakiehdotuksen kyseiseen kohtaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 19 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Hannes Manninen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl (osittain)	Arto Seppälä /sd
	Paula Kokkonen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas (osittain)
	Johannes Leppänen /kesk	Pekka Ravi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.