

Teuvo Pohjolainen

9.12.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (187/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia siten, että lakiin lisättäisiin säännökset puolustusvoimien turvaamistehtävistä. Turvaamistehtävällä tarkoitetaan puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden sekä puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamista.

Esityksen mukaan puolustusvoimien suorittamaa turvaamistehtävää koskevaa toimivaltasääntelyä täsmennettäisiin sekä laajennettaisiin puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella. Lisäksi laissa säädettäisiin puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaamisesta.

Puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaamistehtävässä puolustusvoimien virkamies voisi tilanteen ollessa riittävän vakava kuljetuksen välittömässä läheisyydessä eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue tai kieltää tai rajoittaa liikkumista sekä poistaa henkilö paikalta.

Hallituksen esityksen mukaan esitetyt toimivaltuudet parantaisivat turvaamistehtäviä suorittavien puolustusvoimien virkamiesten oikeusturvaa. Lisäksi esitys parantaisi yleistä turvallisuutta.

Esitettäviä toimivaltuuksia voitaisiin käyttää yleisellä paikalla. Lisäksi puolustusvoimista annettuun lakiin otettaisiin uudet pykälät varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamisesta sekä ampuma-aseen käytöstä. Sääntely vastaisi voimassaolevan poliisilain ja rajavartiolain sääntelyä. Tätä perustellaan sillä, että viranomaisten toiminta ja peruseräpäätökset olisivat samankaltaiset.

Lisäksi esityksen mukaan puolustusministeriölle säädettäisiin toimivalta antaa asetus puolustusvoimien erityissuojattavista kohteista.

Esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä lainsäädäntömuutoksia, joilla annettaisiin puolustusvoimien virkamiehille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia. Puolustusvoimista annetun lain toimivaltasäännökset oikeuttaisivat puolustusvoimien erityisen koulutuksen saaneen virkamiehen, turvamiehen, käyttämään julkista valtaa ja puuttumaan perusoikeuksiin tietyissä tilanteissa samassa tarkoituksessa kuin poliisi oikeutetaan puuttumaan niihin poliisilain mukaan ja rajavartiomies rajavartiolain mukaan.

Toimivaltuus henkilösuojaustehtävässä merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n suojaamaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja tilapäistä puuttumista perustuslain 9 §:n suojaamaan liikkumisvapauteen. Esitystä on arvioitava perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

2 Ehdotetun sääntelyn suhde perusoikeussääntelyyn

Esitystä on arvioitava perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, jollainen on mm. rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyys.

Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevien alueiden ulkopuolella yleinen toimivalta suorittaa turvaamistehtäviä on nykyisin poliisilla. Poliisi arvioi omien käytäntöjensä mukaisesti sen, missä tilanteissa on ryhdyttävä erityisiin toimiin henkilön, kohteen tai omaisuuden suojaamiseksi. Käytössään poliisilla on tällöin poliisilain määrittämät toimivaltuudet ja voimankäyttövälineet.

Poliisin suorittaman uhka-arvion perusteella suojauksen tarve konkretisoituu etenkin kansainvälisessä politiikassa merkittävässä asemassa olevien henkilöiden kohdalla. Jos poliisin suorittamassa arviossa tilanteeseen ei liity riittävän merkittävää uhkaa, poliisi ei turvaamistehtävää suorita, vaikka puolustusvoimat olisi ilmoittanut suojaamisen tarpeesta poliisille.

Puolustusvoimien vieraan suojaaminen saattaa perustua siihen, että puolustusvoimien korkea-arvoinen vieras on tottunut saamaan tietyn tason turvajärjestelyt kohdemaissa. Tämän kaltaisilla asioilla ei ole merkitystä siihen, miten poliisi muodostaa oman arvionsa vallitsevasta uhasta ja suojaamisen tarpeesta.

Jos erityistä suojelua tarvitseva kohde nousee poliisin arviossa riittävälle tasolle, voidaan turvaamistehtävä suorittaa myös poliisin johdossa, niin että puolustusvoimat antavat tarvittavaa tukea. Tässä tapauksessa puolustusvoimien vartiointi ja päivystystehtävää suorittavilla virkamiehillä on käytössään puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevien alueiden ulkopuolella yleinen kiinniotto-oikeus eikä puolustusvoimien virkamiehellä ole käytössään erityisiä toimivaltuuksia.

Esityksessä puolustusvoimien virkamiehille annettavia toimivaltuuksia perustellaan lähinnä kahdella tavalla: 1) ettei muille viranomaisille aiheutettaisi turvaamistehtävillä tarpeetonta rasitusta (s. 22) ja 2) poliisi ei pysty tarjoamaan puolustusvoimille niiden tarvitsemaa turvaamistehtäviä (s. 23).

Näistä syistä esitetään puolustusvoimille oikeutta poliisilain poliisille antamien toimivaltuuksien kaltaisten toimivaltuuksien käyttöön.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 67/2010) todetaan, perusoikeusuudistuksen jälkeen viimeistään on vakiintunut käsitys, että perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6). Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla,

rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (Ks. PeVL 5/1999 vp, s. 2/I.)

Perusoikeusjärjestelmässä hallituksen esityksessä ehdotetuissa säännöksissä kysymys on ääritapauksissa henkilökohtainen turvallisuus -perusoikeuden suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 5/1999 vp)

Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vaikka viranomaisen toiminnan päämäärien saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää ja muodostaa siten sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä voi oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, on sääntelyn merkitessä perusoikeuden rajoittamista muidenkin yleisten rajoittamisedellytyksien oltava käsillä (PeVL 10/2016 vp, PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/ 2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 10/2016 vp, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Hallituksen esityksessä on kysymys puolustusvoimien eräiden virkamiesten toimivaltuuksien yhdenmukaistamisesta suhteessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen uuden

poliisilain (PeVL 67/2010 vp) ja rajavartiolain (PeVL 19/2005 vp) sääntelyyn. Poliisilaissa ja rajavartiolaissa säädettyjä toimivaltuuksia on myös muutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esimerkiksi PeVL 33/2013 vp ja PeVL 9/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa esitetyt perustelut (ettei muille viranomaisille aiheutettaisi turvaamistehtävillä tarpeetonta raskautusta (s. 22) ja poliisi ei pysty tarjoamaan puolustusvoimille niiden tarvitsemaa turvaamistehtäviä (s. 23) eivät nähdäkseni osoita painavia yhteiskunnallisia tarpeita lainmuutoksille. Sen sijaan yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa on esitetty kullekin toimivaltuudelle painavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaoloon viittaavia perusteluita (vrt, PeVL 10/2016 vp). Tällä perusteella ehdotettuja toimivaltuuksia on mahdollista pitää puolustusvoimien tehtävien kannalta välttämättöminä ja oikeasuhteisina.

Hallituksen esityksen tavoitteena oleva turvaamistoimintaa koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen edellyttää yhdenmukaistamista myös toimivaltuuksille valtiosääntöisistä syistä asianmukaiseksi nähtyjen säädösperustaisten rajoitusten osalta (PeVL 10/2016 vp). Sen vuoksi on syytä harkita, että esillä olevaa lakiehdotusta täydennetään poliisilain 1 lukua ja rajavartiolain 2 lukua vastaavasti toimivallan käyttöä rajoittavin säännöksin.

3 Eräitä yksityiskohtia

Toimivallan yleinen peruste on ehdotettu säädettäväksi 18 a §:n 2 momentissa. Sen mukaan turvamies voi yleisellä paikalla suojata lain esittämin valtuuksin erityistä suojelua tarvitsevan henkilön turvallisuutta, jollei poliisi ole ottanut tehtävää suoritettavakseen. Säännösehdotus ja sen perusteelutkin viittaavat siihen, että sillä pyritään sivuuttamaan poliisin uhka-arviot ja niiden

perusteella käynnistettävät turvaamistoimet. Pidän tällaista päällekkäisten uhka-arvioiden tekemistä ongelmallisena viranomaisten selkeiden toimivaltasäännösten ja -rajojen kannalta.

Puolustusvoimista annetun lain muutosehdotuksen 18 b §:n 3 momentin mukaan puolustusvoimat sopii yhteistoiminnassa poliisin kanssa ampuma-aseen käyttöön yleisellä paikalla liittyvistä menettelyistä. Säännös on kovin väljä – mitä ampuma-aseen käyttöön liittyvillä menettelyillä tarkoitetaan -, kun kysymyksessä on ulkopuolisten hengen turvaan ja ruumiilliseen koskemattomuuteen liittyvästä toiminnasta. Lisäksi voidaan kysyä, onko tässä lainkaan kysymyksessä asia, josta voidaan sopia. On huomattava, että lakiehdotuksen 23 c §:ssä on kuitenkin säännökset ampuma-aseen käytöstä.