

Tuomas Ojanen
9.12.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 187/2016 vp eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen pääasiallinen sisältö ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen tavoitteena on parantaa puolustusvoimien mahdollisuutta puolustusvoimien alueiden ulkopuolelle suojata puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuutta sekä puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaaminen riittävällä tavalla niin, ettei muille viranomaisille aiheutettaisi turvaamistehtävillä tarpeetonta raskautta.

Esityksen jaksossa 2.2 on arvioitu erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja. Tarkastelussa on päädytty puolustusvoimia koskevan lainsäädännön kehittämiseen, mitä perustellaan etenkin sillä, että puolustusvoimien ”virkamiesten turvaamistehtäviin liittyvien toimivaltuuksien lisäämistä puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella voitaisiin pitää perusteltuna myös poliisin rajallisten resurssien takia”. Esityksen mukaan ”(e)tenkään puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaamisen osalta poliisilla ei ole mahdollisuuksia antaa tarvittavaa apua puolustusvoimille tehtävien lukuisan määrän vuoksi.”

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on selostettu ehdotetun sääntelyn perusoikeuskytkentöjä erityisesti perustuslain 7 pykälässä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 9 pykälässä turvattuun liikkumisvapauteen, joita ehdotettu sääntely rajoittaisi säätämisyjärjestysjaksossa selostetulla tavalla. Tältä osin ehdotettua sääntelyä on esityksen mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Kuten säätämisyjärjestysjaksosta myös ilmenee, ehdotetun sääntelyn tarkoittamia perusoikeusrajoituksia perustuslain 7 ja 9 pykälissä turvattuihin perusoikeuksiin perustelisivat yhteiskunnallisten intressien ohella osaksi tarve suojata toisten yksilöiden terveyteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä varallisuuteen ja kotirauhaan liittyviä perusoikeuksia.

En näe tarvetta lisähuomautuksiin esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista.

Arvio

Nähdäkseni esitys tuo esiin *kahtalaisia* kysymyksiä perustuslain kannalta.

Niistä ensimmäinen ja ensisijainen on kysymys siitä, pidetäänkö ylipäätään hyväksyttävänä perustuslain kannalta sitä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, jonka

mukaan esityksen tavoitteita ei voitaisi toteuttaa esimerkiksi virka-apujärjestelmää kehittämällä ja lisäämällä poliisin resursseja vastata yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Esityksessä näihin vaihtoehtoihin toteuttamistapoihin omaksuttua kielteistä kantaa on perusteltu jaksossa 2.2. En toista esitystä tässä, vaan tyydyn viittamaan esityksestä ilmenevään.

Sitä vastoin on syytä todeta, että vaikka perustuslaissa ei sinänsä ole nimenomaisesti säädetty siitä, mille viranomaiselle voidaan antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen yleisellä paikalla tai alueella liittyviä tehtäviä, perustuslain kannalta(kin) voidaan pitää perusteltuna lähtökohtana, että tällaisia tehtäviä ja toimivaltuuksia osoitetaan poliisille ja että muut viranomaiset, puolustusvoimat mukaan lukien, suorittavat turvaamistehtäviä poliisin kanssa virka-avun muodossa. Tällainen ratkaisumalli on nähdäkseni erityisen perusteltu sekä eri viranomaisten tehtävä- ja toimivaltasääntelyn selkeyden että niihin kohdistuvien vastuu- ja valvontajärjestelyjen selkeyden kannalta.

Nähdäkseni ehdotuksen jaksossa 2.2 esitetyt perustelut yhtäältä nyt tehdyille ehdotuksille ja toisaalta muiden toteuttamisvaihtoehtojen poissulkemiselle eivät ole täysin vakuuttavia. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan olisi vielä syytä arvioida perustuslain kannalta ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä erityisesti se huomioon ottaen, voitaisiinko esityksen tavoitteisiin sittenkin riittävästi päästä sellaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät *yleisillä* alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla.

Jos kuitenkin nyt ehdotetulle toteuttamisvaihtoehdolle arvioidaan olevan riittävästi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita, tulee toisena kysymyksenä esiin perusoikeuksien rajoituksia merkitsevien sääntelyehdotusten arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Erityisesti kysymys on ehdotetun sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Tällöin yleisarvioni ehdotetusta sääntelystä on, että se täyttää pääosin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johdettavat vaatimukset. Nähdäkseni on kuitenkin syytä seuraaviin huomioihin yksittäisistä pykäläehdotuksista tai muista ehdotettuun sääntelyyn liittyvistä seikoista.

- (i) Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa erikseen perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti lakisidonnaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten, asianmukaista huomioon ottamista sovellettaessa yksittäistapauksissa sellaisia ehdotettuja toimivaltasäännöksiä, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoituksia. Tällainen lainsoveltamista ohjaava lausuma olisi tärkeä senkin takia, että laki puolustusvoimista ei sisällä erillistä säännöstä toimivaltuuksien käytöstä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten mukaisesti kussakin yksittäistapauksessa. (Pakkokeinolain 2-4 §:t tosin säättävät suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja hienotunteisuusperiaatteesta).

- (ii) Toimivaltuudet henkilösuojaustehtävissä ja toimivaltuudet puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamisessa eivät nähdäkseni ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta yhteismitallisia. Kysymys on perusteiltaan siitä, että puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamisen tavoite *ei* voi oikeuttaa niin pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia kuin henkilöiden suojaaminen. Nyt ehdotettu 22 b § antaisi kuitenkin toimivallan hyvinkin merkittäviin perusoikeusrajoituksiin puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamiseksi. Koska puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaaminen ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta niin painava tavoite kuin henkilösuojaus, perustuslakivaliokunnan olisi syytä arvioida koko ehdotettua 22 b §:ää sekä perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden että varsinkin välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kannalta.
- (iii) Lakiehdotuksen 22 b § on myös turhan yleispiirteinen perusoikeusrajoituksia koskevan lakitasoisen sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta siltä osin kuin 1 momentin mukaan turvamiehellä olisi "oikeus puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetuksen välittömässä läheisyydessä eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista siellä, jos se on välttämätöntä erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamiseksi." Esityksen perusteluissa ei täsmennetä, mitä esimerkiksi ilmaisulla "yleisesti käytetty alue" tarkoitetaan erotuksena ilmaisusta "yleisesti käytetty paikka". Alue on kuitenkin jo yleiskielessä merkittävästi laajempi kuin paikka. Kun otetaan huomioon ehdotetun sääntelyn tarkoittamat perusoikeusrajoitukset sekä perusoikeusrajoituksiin kuuluva vaatimus lakitasoisen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, valtiosääntöoikeudellisesti olisi perusteltua luopua kokonaan ilmaisusta "alue" lakiehdotuksen 22 b §:ssä. Vähintäänkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa alueen suppea tulkintaa.
- (iv) Laki puolustusvoimista on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ks. PeVL 51/2006 vp. Silti pidän perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kannalta kyseenalaisina lakiehdotuksen 22 a §:n 2 momentissa ja 23 §:n 1 momentteja, joissa niissä säänneltyjen, perusoikeusrajoituksia merkitsevien toimivaltuuksien käyttö on sidottu vaatimukseen siitä, että sitä "voidaan pitää (kokonaisuutena arvioiden) puolustettavina". Vaikka tällainen ilmaisu sinänsä on kivan kuuloinen laissa puolustusvoimista, perusoikeusrajoituksia merkitsevien toimivaltuuksien käyttö olisi perusteltua sitoa johdonmukaisesti välttämättömyyden vaatimukseen siten kuin esimerkiksi lakiehdotuksen 22 b §:ssä on tehty.

Helsingissä 9. päivänä joulukuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki