

Teuvo Pohjolainen
9.6.2017

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta (HE 56/2017 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Hallituksen esityksessä aluevalvontalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisalan piiriin kuuluisi myös sellainen sotilaallinen uhka, jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ulkoisten tunnusmerkkien perusteella. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset, joiden perusteella alueloukkaustilanteessa voidaan käyttää voimakeinoja myös alkuperältään tunnistamattomaan sotilaalliseen valtiolliseen toimijaan. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamista ja valvontaa koskeva lainsäädäntö vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia.

Esityksessä ehdotetaan, että aluevalvontalaissa tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen ja muut toimivaltuudet voidaan kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmään

koko Suomen alueella. Lisäksi sotilasajoneuvoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Kyseessä olisi ulkovallan Suomeen kohdistama loukkaus. Aluevalvontaviranomaisten vastuut ja toimivallan jako säilyisivät ennallaan.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi rikoslain alueloukkausta koskevaa rangaistussäännöstä niin, että se vastaisi esitettyä aluevalvontalain muutosta tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenen osalta.

Esitys on perusteltu kansallisen turvallisuuden takaamiseksi muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Esitys tekee kuitenkin mahdolliseksi viranomaisten puuttuminen useisiin perusoikeuksiin sotilaallisten voimakeinojen käytön yhteydessä. Perustuslakivaltiokunta (PeVL 10/2005 vp) on todennut, että ääritapauksissa sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua ulkopuolisten henkilöiden perusoikeuksiin.

Voimassa oleva aluevalvontalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2000 vp). Esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu olennaisia muutoksia voimassa olevan lain pääperiaatteisiin. Keskeisin muutos on se, että tunnuksettomat sotilaalliset ryhmät rinnastetaan vieraan valtion sotilaallisiin ryhmiin vihamielisen toiminnan torjumisessa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu suhteessa toimivaltasäännöksen perustuslainmukaisuuteen. Lisäksi esitystä on arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

2 Kysymys toimivaltasäännöksen perustuslainmukaisuudesta

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan (PeL 2 §:n 3 momentti) julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatetta tulee noudattaa Suomen valtiosäännön mukaan niin normaalioloissa, normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa, poikkeusoloissa kuin aseellisen selkkauksen aikana. Perustuslakivaliokunta on tulkinnoissaan korostanut sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien

sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (Ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Ehdotetulla sääntelyllä luodaan aluevalvontaviranomaisille toimivalta tarvittaessa sotilaallisin keinoin estää tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän toiminta Suomessa. Kysymyksessä ei ole uudelle viranomaiselle luotavasta toimivallasta. Esityksellä ei laajenneta Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen voimankäytön mahdollisuutta aluevalvontalain sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle eikä luoda Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle aluevalvontalain jo myöntämästä toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa.

Esitetyille toimivaltasäännöksille on hyväksyttävät perusteet. Ehdotetut muutokset tämentävät toimivallan, joka on tarpeen Suomeen kohdistuvan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Laissa on riittävän täsmällisesti määritelty, mitä tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitetaan. Käsitykseni mukaan toimivaltasäännökset (25 § ja 34 §) on ehdotettujen muutosten jälkeen muotoiltu riittävän täsmällisesti, ja ne täyttävät siten oikeusvaltioperiaatteen asettamat edellytykset.

Rikoslain muutosehdotus on sekin riittävän täsmällinen ja siten sopusoinnussa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa.

3 Sotilaallisten voimakeinojen käyttö

Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 10/2016 vp.). Tästä johtuen perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti (PeVL 67/2016 vp., s. 2-4 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3.) korostanut perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten, asianmukaista huomioon ottamista sovellettaessa yksittäistapauksissa sellaisia ehdotettuja toimivaltasäännöksiä, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoituksia.

Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan tunnuksettomia sotilaallisia ryhmiä kohtaan käytettävät voimakeinot ovat rinnasteisia vieraan valtion sotilaallisia osastoja vastaan käytettäviin voimakeinoihin, on perusteltu. Vihamielinen toiminta pitää voida torjua riippumatta siitä, onko kysymyksessä vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistama tai Suomen alueella toimeenpanema aseellinen sotilaallinen toiminta. Ehdotusta voidaan pitää välttämättömänä ottaen huomioon muuttunut turvallisuusympäristö.

Käsitellessään voimassa olevaa aluevalvontalakiehdotusta perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 21/2000 vp), että ”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.”

Edellä mainitusta syystä katson, että myös nyt esitetyt säännökset kytkeytyvät Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja Suomen täysivaltaisuuden puolustamiseen. Näin ollen myöskään esillä olevaan hallituksen esitykseen ehdotetut muutokset ja täsmennykset aluevalvontalakiin eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta.