



8.6.2017

Hallitussihteeri
Teija Pellikainen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 56/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

1 Esityksen sisältö

Aluevalvontalain (755/2000) tarkoitus on Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen ensisijaisesti vieraiden valtioiden alueellista koskemattomuutta loukkaavilta teoilta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aluevalvontalakia ja rikoslakia (39/1889), niin että aluevalvontalainsäädäntö vastaisi kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia.

Lakiesityksen mukaan aluevalvontalain toimivaltuuksia voitaisiin jatkossa kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmään, joka rikkoo aluevalvontalakia. Tunnukseton sotilaallinen ryhmä on määritelty lakiesityksessä uudella tavalla, joka poikkeaa sotilaan tai sotilasosaston määritelmästä. Tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitetaan esityksessä sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa.

Aluevalvontalaissa 2 luvussa säädettäisiin tunnuksettomille sotilaallisille ryhmille ehdoton kielto saapua maahan ja olla maassa, jonka rikkominen olisi rikoslaisissa kriminalisoitu. Aluevalvontaviranomaiset voisivat esimerkiksi antaa määräyksen poistua maasta tunnuksettomille sotilaallisille ryhmille, samoin kuin nykyisin vieraan valtion sotilaille.

Aluevalvontalain 25 § (huomautus ja varoitus sekä aluevalvontaviranomaisen määräykset) ja 34 § (vihamielisen toiminnan torjuminen) esitetään muutettavaksi siten, että ne kattaisivat myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän ja sen jäsenen. Esityksen mukaan aluevalvontalain mukaisia tehtäviä suorittaessaan aluevalvontaviranomaisilla olisi toimivaltuudet samoihin toimenpiteisiin tunnuksettomien sotilaallisten ryhmien osalta, kuin on voimassaolevan lain mukaan sotilaiden ja sotilasosastojen kohdalla.

Rikoslain 17 luvun 7 b §:n alueloukkausta koskevaa säännöstä esitetään myös täsmennettäväksi. Tunnuksettomien sotilaallisten ryhmien ja niiden toimintaan osallistuvien henkilöiden maahantulon ja maassaolon oikeudettomuuden tulisi ilmetä rikoslaisessa aluevalvontalain muutosehdotusta vastaavalla tavalla. Voimassaolevan rikoslain säännöksen ensimmäisen momentin mukaan alueloukkauksesta tuomitaan vieraan



8.6.2017

Hallitussihteeri
Teija Pellikainen

valtion sotilas tai vieraan valtion valtionaluksen taikka valtionilma-aluksen päällikkö, joka on syyllistynyt aluevalvontalain säännösten rikkomiseen.

Alueloukkausta koskevan pykälän toista momenttia muutettaisiin lisäämällä rangais-
tussäännös, joka koskee tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmän jäsentä. Aluelouk-
kauksesta tuomittaisiin myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdassa tarkoitetun
tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa
rikkoo aluevalvontalain 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maas-
sa.

2 Esityksen suhde perustuslakiin

Perustuslain 1 luvussa säädetään valtiojärjestyksen perusteista. Lain 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta ja lain 4 §:ssä säädetään valtakunnan alueesta, jo-
ka on jakamaton. Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus,
mistä seuraa, että valtion viranomaiset ovat lain nojalla toimivaltaisia ylläpitämään ja
tarvittaessa puolustamaan valtion alueellista koskemattomuutta ja puuttumaan sitä
loukkaaviin tekoihin. Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja tur-
vaamisesta huolehtivat sotilas-, rajavartio-, poliisi-, tulli-, merenkulku- ja ilmailuviran-
omaiset. Aluevalvontaviranomaisten toiminnan johtaminen ja yhteensovittaminen
kuuluu puolustusministeriölle.

Valtakunnan alueellista koskemattomuutta valvotaan, ja se turvataan käyttämällä tar-
vittaessa voimakeinoja. Valtioiden voimankäyttöä valtion alueellisen koskemattomu-
uden suojelemiseksi rauhan aikana koskee oma vakiintunut kansainvälistäpaoikeudelli-
nen oikeussäännöstönsä, joka on erillinen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan
mukaisesta voimankäytön sääntelystä. Voimankäyttö aluevalvonnassa perustuu valti-
on tapaoikeudelliseen oikeuteen puolustautua, mutta tällöin kysymys ei ole Yhdisty-
neiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan tarkoittamasta itsepuolustuksesta vas-
tauksena aseelliseen hyökkäykseen.

Tunnuksettomia sotilaallisia joukkoja on käytetty kansainvälisten esimerkkien perus-
teella tilanteissa, joissa pyritään aiheuttamaan kohdevaltiossa sekaannusta ja vaikeut-
tamaan sen päätöksentekoa. Lakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi aluevalvonta-
lain 2 lukuun tunnuksettomille sotilaallisille ryhmille ehdoton kielto saapua maahan ja
olla maassa. Esityksen mukaan aluevalvontalain toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä
täsmennettäisiin niin, että kaikkia aluevalvontalain toimivaltuuksia voitaisiin kohdistaa
myös tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmään. Aluevalvontaviranomaisten toimival-
tuuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettavat vaati-
mukset tulevat esitysehdotuksen myötä täytetyiksi myös tilanteissa, jossa Suomen
alueellista koskemattomuutta loukkaisivat tunnuksettomat sotilaalliset ryhmät.

Perustuslain oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua la-
kiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltiope-
riaatetta tulee noudattaa Suomen valtiosäännön mukaan niin normaalioloissa, nor-
maaliolojen vakavassa häiriötilanteessa, poikkeusoloissa kuin aseellisen selkkauksen
aikana. Aluevalvontalakia onkin perusteltua täsmentää vastaamaan paremmin kan-
sainvälisten esimerkkien perusteella muuttunutta tilannetta Suomen turvallisuusympä-
ristössä. Esityksen keskeinen tavoite on, että aluevalvontaviranomaisilla olisi laissa
määritellyt riittävät perusteet päätöksentekoon myös tunnuksettomien sotilaallisten
ryhmien kohdalla.



8.6.2017

Hallitussihteeri
Teija Pellikainen

Aluevalvontaviranomaisten toimivaltuudet sisältävät perusoikeusnäkökulmasta hyvin erityyppisiä keinoja, joista kaikkein merkittävimpänä voidaan nostaa esiin aluevalvontalain 34 §:ssä tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen, mihin liittyy mahdollisuus käyttää jopa sotilaallisia voimakeinoja. Tavanomaisempia toimivaltuuksia, jotka eivät ole perusoikeusnäkökulmasta niin merkittäviä, ovat esimerkiksi määräys ajoneuvon siirtämiseen tai määräys poistua suoja-alueelta, joita ei tehosteta voimakeinoin.

Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan (PeVL 10/2016 vp.) mukaan merkityksellistä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. 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.

Sotilaallisten voimakeinojen käytöstä säätämällä on mahdollistettu viranomaisten puuttuminen useisiin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2005 vp) on todennut, että ääritapauksissa sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Edellä mainitun terrorismintorjuntaa koskevan lakihankkeen yhteydessä valiokunta totesi, että voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden, kuin rikoksesta epäiltyjen, perusoikeuksiin. Sama pätee suhteessa aluevalvontalain tarkoittamaan vihamieliseen toimijaan, johon on toimivaltuudet kohdistaa myös kaikkein merkittävimpiä voimakeinoja.

Perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 10/2005 vp) mukaan voimankäytölle seuraa tämän laatusissa, mahdollisesti monien ihmisten hengen ja terveyden suojaamisen näkökulmasta hankalissa tilanteissa rajoituksia perusoikeusjärjestelmän ohella myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 2 artiklan määräyksistä oikeudesta elämään. Keneltäkään ei artiklan 1 kappaleen mukaan saa riistää hänen elämänsä tahallisesti. Elämän riistämistä ei toisaalta voida 2 kappaleen a kohdan perusteella katsoa artiklan vastaiseksi teoksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä kenen hyvänsä puolustamiseksi laittomalta väkivallalta. Lisäksi tulee huomioida, että 15 artiklan 2 kappaleen mukaan 2 artiklasta ei voida poiketa, paitsi kun kysymys on laillisista sotatoimista. Aluevalvontalain soveltamisalan mukaisissa tilanteissa kynnys sotatoimiin ryhtymisestä ei ole ylittynyt, eikä kyseessä ole Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tarkoitettu valtion puolustautumistoimi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on esimerkiksi terrorismin vastaisten toimenpiteiden suhdetta näihin sopimusmääräyksiin tarkasteltu kussakin yksittäisessä tilanteessa vallinneita olosuhteita koskevan kokonaisarvion pohjalta. Näiden olosuhteiden lisäksi merkitystä on voitu antaa myös lainsäädännöllisille ja hallinnollisille seikoille, esimerkiksi kuinka huolellisesti operaatio on suunniteltu, millä voimankäytön välineillä se on suoritettu ja miten sitä on valvottu. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan (esimerkiksi PeVL 23/2005 vp ja PeVL 10/2005 vp) perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta seuraa vaatimuksia paitsi lainsäädännölle myös sille, kuinka viranomaiset konkreettisissa tilanteissa käyttävät voimakeinoja. On syytä korostaa, että kaikessa voimankäytössä on noudatettava lievimmän keinon periaatetta.



8.6.2017

Hallitussihteeri
Teija Pellikainen

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVL 23/2005 vp ja PeVL 10/2005 vp) kiinnittänyt huomiota sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen, etenkin kun perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon, että sotilaallisen voimakeinon käyttö sisältää mahdollisuuden puuttua perusoikeuksiin. Siten sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimus. Toisaalta, sotilaallisesta voimankäytöstä säädetäessä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hyväksytty yleispiirteisempi sääntelytapa ottaen huomioon sotilaallisen maanpuolustuksen erityinen luonne sekä voimankäyttö laissa säädettyjen oikeushyvien turvaamiseksi ja puolustamiseksi aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 2-3).

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisen tehtävä voi sisältää sotilaallisia voimakeinoja, jos mainitut edellytykset täyttyvät samanaikaisesti ja voimakeinojen käyttö on välttämätöntä vaaran eli vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Torjuttavan vaaran eli esitetyn vihamielisen toiminnan tulee esityksen mukaan kohdistua Suomeen ulkomailta, uhata tai loukata valtiotoveritehtäviä ja sitä kautta myös kansalaisten henkeä tai terveyttä.

Rikoslain muutosesityksessä yksilöity rikosoikeudellinen rangaistussäännös vastaisi tarkkuudeltaan ja täsmällisyydellään voimassaolevaa säännöstä ja yksilöisi tunnuksellisesti sotilaallisen ryhmän jäsenen rangaistussäännöksen piiriin.

Päätöksentekojärjestelmään ei esitetä muutoksia, vaan muutokset koskevat sääntelytarkkuutta. Aluevalvontaviranomaiset voisivat esimerkiksi antaa määräyksen poistua maasta tunnuksellisesti sotilaallisille ryhmille, samoin kuin nykyisinkin vieraan valtion sotilaille. Aluevalvontalain soveltamistilanteessa kyseessä olisi ulkovalloista Suomeen kohdistuva loukkaus, vaikka loukkaajan täsmällistä alkuperää ei voitaisi osoittaa, eikä kyse olisi valtion sisäisen turvallisuuden vakavastakaan häiriötilanteesta. Aluevalvontalakia ei sovelleta poliisin toimivallan piiriin kuuluiin järjestäytyneen rikollisuuden organisaatioihin, terrorismirikoksiin tai laittomaan maahantuloon liittyviin rikoksiin.

Yhteenveto

Lakiehdotusta on edellä tarkasteltu sekä oikeasuhtaisuuden että yleisen vaatimuksen lain täsmällisyydestä ja tarkkuuskriteerien kautta. Ehdotettu sääntely toteuttaa edelleen perustuslain edellyttämää sääntelyn tarkkuutta, jossa viranomaisten toimivaltuudet on tarkkaan määritelty laissa myös muuttuvan turvallisuusympäristön tilanteissa. On perusteltua, että lakia täsmennetään myös perustuslain lainsäätäjälle asettamien vaatimusten täyttämiseksi.

Ehdotetulla sääntelyllä ei laajenneta Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen voimankäytön mahdollisuutta aluevalvontalain sääntelyn ulkopuolelle eikä luoda Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle aluevalvontalain toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa. Siten esitys täyttää myös tarkoitussidonnaisuuden vaatimukset. Ehdotuksella ei esitetä säädettäväksi poikkeuksia perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin.

Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslain mukaista säätämistä järjestystä. Esitys voitaisiin siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.