

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 187/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- poliisitarkastaja Seppo Sivula, sisäministeriö
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö, rajavartio-osasto
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia, kemikaalilakia, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia ja terveydensuojelulakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 7, 9 ja 118 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Koska säätämisyjärjestystä koskevista kysymyksistä osa on tulokinnanvaraisia, hallituksen käsityksen mukaan esityksestä on tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelyn perusteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että puolustusvoimista annetussa laissa säädetään puolustusvoimien tehtäväksi suojata puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvan, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvan ja kansainvälistä järjestöä edustavan erityistä suojelua tarvitsevan henkilön turvallisuus (1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 momentti). Henkilösuojaus-tehtävässä puolustusvoimien virkamiehellä olisi käytössä hätävarjelunkaltainen toimivaltuus (1. lakiehdotuksen 22 a §:n 2 momentti).

Lisäksi laissa säädettäisiin puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaamisesta (1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 momentti). Puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaamistehtävässä puolustusvoimien virkamies voisi tilanteen ollessa riittävän vakava kuljetuksen välittömässä läheisyydessä eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetyn paikan tai alueen tai kieltää tai rajoittaa liikkumista sekä poistaa henkilön paikalta (1. lakiehdotuksen 22 b §).

Esityksen tavoitteena on parantaa yleistä turvallisuutta. Esityksellä parannettaisiin lisäksi puolustusvoimien toimintamahdollisuuksia kehitettäessä ja kohotettaessa valmiutta. Näissä tilanteissa muiden viranomaisten resurssit saattavat olla sidottuina muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviin tehtäviin, jolloin puolustusvoimien on pystyttävä suojaamaan tiettyjä keskeisiä henkilöstönsä kuuluvia henkilöitä ja puolustusmateriaalin siirtämistä riittävällä tavalla.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on käsitelty ehdotetun sääntelyn perusoikeuskytkentöjä erityisesti suhteessa perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, joita ehdotettu sääntely rajoitaisi. Tältä osin ehdotettua sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Ehdotuksen perustelujen mukaan sääntelyn tarkoittamia perusoikeusrajoituksia perustelisivat yhteiskunnallisten intressien ohella osaksi tarve suojata toisten yksilöiden terveyteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä varallisuuteen ja kotirauhaan liittyviä perusoikeuksia.

Arviointi

Hallituksen esityksen keskeisenä muutoksena nykytilaan verrattuna on puolustusvoimien turvaamistehtävien ja niitä koskevien toimivaltuuksien laajentaminen ulottumaan myös puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolelle. Nykyisin yleinen toimivalta suorittaa turvaamistehtäviä on 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.

Perustuslaissa ei ole säädetty siitä, mille viranomaiselle voidaan säätää toimivaltuuksia yleisellä paikalla. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. 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 käy-

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2016 vp

tön 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. Toimivaltasäätely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp).

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Valiokunta painottaa, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus. Tämän vuoksi puolustusvaliokunnan tulee vielä harkita, onko ehdotetulle sääntelylle riittäviä perusteita ja päästäisiinkö esityksen tavoitteisiin riittävästi sellaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla.

Laki puolustusvoimista ei sisällä erillistä säännöstä toimivaltuuksien käytöstä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten mukaisesti kussakin yksittäistapauksessa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten, asianmukaista huomioon ottamista sovellettaessa yksittäistapauksissa sellaisia ehdotettuja toimivaltasäännöksiä, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoituksia. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotusta täydennetään esimerkiksi poliisilain 1 lukua ja rajavartiolaiton 2 lukua vastaavasti toimivallan käyttöä rajoittavin säännöksin (ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 3).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n 8 momenttiin sisältyy ministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus. Sen mukaan puolustusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista sekä niihin sovellettavista menettelyistä. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on väljä, eikä säännöksessä vaikuta olevan sellaisia säännöksiä, joita tarkempia säännöksiä annettaisiin asetuksella. Valtuussäännökseen sisältyy myös rajoitetaan epämääräiseksi jäävä valta säätää säännöksessä mainittuihin kohteisiin "sovellettavista menettelyistä". Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä 15 §:n 8 momenttia tulee täydentää perussäännöksellä erityissuojattavista kohteista. Lisäksi säännöstä tulee täsmentää siten, että siitä käy ilmi, minkälaisia asioita säännöksen maininta "niihin sovellettavista menettelyistä" tarkoittaa. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että asetuksenantovaltuus voi koskea varsin merkityksellisiä seikkoja. Tämän vuoksi asetuksenantovaltuutta on muutettava siten, että valtuus osoitetaan valtioneuvostolle.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 b §:n 3 momentin mukaan puolustusvoimat sopii yhteistoiminnassa poliisin kanssa ampuma-aseen käyttöön yleisellä paikalla liittyvistä menettelyistä. Kysymys on siitä, että yksilöiden suojan kannalta niinkin merkittävästä asiasta kuin ampuma-aseiden käyttöön yleisellä paikalla liittyvistä menettelyistä päätetään kahden eri hallinnonalan viranomaisen välisellä sopimisella. Säännöstä on viranomaisen toimivaltasuhteiden sääntelyä kos-

Valiokunnan lausunto PeVL 67/2016 vp

kevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti syytä täsmentää olennaisesti sen suhteen, mitä menettelyjä säännöksessä tarkoitetaan (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 8/II).

Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kannalta jos-sain määrin kyseenalaisina myös lakiehdotuksen 22 a §:n 2 momenttia sekä 23 §:n 1 momenttia, joissa toimivaltuuksien käyttö on sidottu vaatimukseen siitä, että sitä voidaan pitää "puolustetta-vana". Perusoikeusrajoituksia merkitsevien toimivaltuuksien käyttö on perusteltua sitoa lisäksi välttämättömyyden vaatimukseen (ks. esim. perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella sääde-tyt tullilain 22 §:n 1 ja 2 momentin sääntely).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 20.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen