PUOLUSTUSMINISTERIÖ **Muistio** **HE 187/2016**
Hallitussihteeri Kosti Honkanen 5.12.2016

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

1 Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä turvaamistehtävällä tarkoitettaisiin 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.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan puolustusvoimat voi huolehtia vain osittain kansainvälisten järjestöjen edustajien sekä muiden valtioiden korkeimman sotilasjohdon vierailujen turvajärjestelyistä sekä puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten turvajärjestelyistä. Puolustusvoimista annetun lain perusteella puolustusvoimien virkamiehillä on turvaamistehtävän edellyttämät toimivaltuudet puolustusvoimien hallinnassa olevilla alueilla. Puolustusvoimien alueiden ulkopuolella toimivaltainen viranomainen turvaamistehtävissä on pääosin poliisi ja tietyissä tilanteissa rajavartiolaitos. Puolustusvoimat on tähän asti hoitanut nyt säädettäväksi ehdotettuja turvaamistehtäviä ilman erityisiä toimivaltuuksia hyvällä suunnittelulla ja hätävarjeluperusteisesti.

Esityksellä parannettaisiin puolustusvoimien mahdollisuuksia toimia turvaamistehtävissä puolustusvoimien omien alueiden ulkopuolella sekä selvennettäisiin puolustushallinnon tarkastustehtäviin liittyvää rajanvetoa muiden hallinnonalojen viranomaistarkastuksiin liittyen.

Henkilösuojaus

Puolustusvoimien kansainvälinen yhteistyö edellyttää usein, että vierailevalle henkilölle voidaan taata tietyn tasoinen turvallisuus. Käytännössä tämä näkyy vaatimuksena henkilökohtaisista suojaamisjärjestelyistä.

Toisaalta suojattavana henkilönä voisi olla myös puolustusvoimien henkilöstöön kuuluva henkilö. Tilanteet saattaisivat tulla kyseeseen etenkin valmiuden kehittämisen ja kohottamisen tilanteissa. Näissä tilanteissa muiden viranomaisten resurssit saattavat olla sidottuina muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviin tehtäviin, jolloin puolustusvoimien olisi pystyttävä suojaamaan tiettyjä keskeisiä henkilöstöönsä kuuluvia henkilöitä, kuten Puolustusvoimien ylintä johtoa sekä tiettyjä erityisosaajia.

Henkilösuojaustehtävän edellytyksenä olisi, että henkilö on etukäteen arvioitu erityistä suojaamista vaativaksi.

Puolustusvoimien turvamiehillä olisi henkilösuojaustehtävässä käytettävänään hätävarjelun kaltainen toimivaltuus, jolla voidaan torjua jo aloitetun tai välittömästi odotettavissa olevan henkilösuojaustehtävän kohteena olevan henkilön henkeen, ruumiilliseen koskemattomuuteen, vapauteen, varallisuuteen tai kotirauhaan kohdistuvan hyökkäys.

Tällaisen hyökkäyksen torjumiseksi voitaisiin käyttää sellaisia voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon kohteen turvallisuus, virkatehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus.

Puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaaminen

Puolustusvoimien kuljettama materiaali voidaan katsoa tietyissä tapauksissa yleisvaaralliseksi. Etenkin räjähteiden kuljettamiseen saattaa kohdistua merkittäviä uhkia, joissa kuljetettava materiaali saattaisi joutua ulkopuolisten haltuun. Kuljetusten suojaamisen tarve nousee erityisesti valmiutta kehitettäessä ja kohotettaessa, jolloin muiden viranomaisten resurssit saattavat olla sidottuina muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviin tehtäviin. Lisäksi ulkomaiset materiaalin toimittajat saattavat edellyttää kaupallisissa sopimuksissa tiettyä turvatasoa tällaisen materiaalin kuljetuksille.

Puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamisessa puolustusvoimien turvamiehellä olisi käytettävänään oikeus kuljetuksen välittömässä läheisyydessä eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista siellä, jos se on välttämätöntä puolustusvoimien erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamiseksi. Lisäksi turvamiehellä olisi oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi puolustusvoimien erityiseen omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä puolustusvoimien erityiseen omaisuuteen kohdistuvaa rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraan muuten poistaa. Kiinniottamisesta olisi välittömästi ilmoitettava poliisille.

Voimankäyttövälineet

Turvaamistehtävissä puolustusvoimien turvamiehellä olisi käytössään tehtävän edellyttämät voimankäyttövälineet. Voimankäyttö- ja suojavälineistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ampuma-aseen käytössä yleisellä alueella sovellettavista menettelyistä olisi sovittava poliisin kanssa ennakolta. Ampuma-aseen käytöstä vastaisi aina viime kädessä turvaamistehtävän johtaja.

Koska turvaamistehtävät tapahtuisivat yleisellä alueella, säädettäisiin turvamiehen erityisestä koulutuksesta ja turvaamistehtävän johtajan kelpoisuusvaatimuksista erikseen puolustusministeriön asetuksella. Turvaamistehtäviin liittyvästä toiminnasta yleisellä alueella poliisilla on paras ja laajin kokemus, mitä hyödynnettäisiin puolustusvoimien turvamiesten koulutuksessa.

Oikeusturva

Koska toimivaltuuksien käytössä saatettaisiin joutua puuttumaan henkilöiden perusoikeuksiin, olisi tällaisen puuttumisen kohteen tarvittaessa voitava turvautua tarvittaviin oikeusturvakeinoihin. Henkilön oikeusturvasta huolehdittaisiin säätämällä turvamiehen virkakortista ja siitä, että turvamies on myös jälkikäteen tunnistettavissa.

Yhteistyö poliisin ja muiden viranomaisten kanssa

Esityksessä on varmistettu yhteistyö poliisin kanssa. Puolustusvoimien olisi ilmoitettava turvaamistehtävän suorittamisesta ennakolta päällystöön kuuluvalle poliisimiehelle tai

poliisin kenttäjohtajalle. Turvaamistehtävä voidaan asian laadun niin vaatiessa suorittaa poliisin kanssa poliisin yleisjohdossa, tai poliisi voi hoitaa erityiset turvajärjestelyt itse. Lisäksi yhteistyötä poliisin kanssa tehtäisiin turvamiesten koulutukseen liittyen.

Esityksessä puolustusvoimille asetettaisiin velvollisuus siirtää tehtävän hoitaminen toimivaltaiselle yleisviranomaiselle mahdollisimman pian siitä, kun turvamies olisi joutunut käyttämään toimivaltuuksia.

Maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavat kohteet

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi puolustusministeriölle asetuksenantovaltuus säätää maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista. Puolustushallinnolla on eräissä tapauksissa mahdollisuus suorittaa viranomaistarkastukset hallinnonalan sisäisesti poikkeuksena yleisistä tarkastuksista. Puolustusministeriön asetuksenantovaltuus selkeyttäisi viranomaisten välistä toimivallanjakoa.

Vaikutukset

Esityksillä ei ole arvioitu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Puolustusvoimien turvamiesten koulutus toteutetaan puolustusministeriön hallinnonalan nykyisten määrärahojen puitteissa. Koulutus aiheuttaisi noin 100 000 euron kustannukset.

Esityksellä ei muutettaisi viranomaisten välistä vastuunjakoa.

Puolustusvoimien turvaamistehtävistä ei saisi syntyä sellaista kuvaa, että puolustusvoimat vastaa yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä, joka kuuluu yksinomaan poliisille. Lakiesityksessä säädettäisiin puolustusvoimille velvollisuus pitää poliisi tietoisena puolustusvoimien turvaamistehtävästä, jotka tapahtuisivat yleisellä paikalla.

Esitys parantaisi puolustusvoimien kykyä suojata yleisellä paikalla puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien ja kansainvälistä järjestöä edustavien henkilöiden turvallisuutta sekä puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuutta. Esitetyt muutokset osaltaan ennaltaehkäisevät puolustusvoimiin ja puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuvien rikoksien toteutumista.

2 Esityksen suhde perustuslakiin

Perustuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, millä viranomaisella voidaan säätää perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia yleisellä paikalla. Periaatteelliselta kannalta on kuitenkin katsottu, ettei tällaisia toimivaltuuksia tulisi kuin perustellusta syystä olla muilla kuin poliisilla. Esityksessä on kuitenkin pyritty varmistamaan riittävä yhteistyö poliisin kanssa ja uusilla säännöksillä ei siirretä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseen liittyviä tehtäviä puolustusvoimille.

Virkamiehen aseman ilmaiseminen

Esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä lainsäädäntömuutoksia, joilla annettaisiin puolustusvoimien erityiskoulutetulle virkamiehelle uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia. Esityksen 18 b §:ssä esitetään säädettä-

väksi turvamiehen aseman ilmaisemisesta sekä henkilökortin esittämisestä. Lisäksi turvamies olisi oltava yksilöitävissä tarvittaessa. Säännöksellä taattaisiin perustuslain 118 §:n 3 momentin oikeus jokaiselle, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, vaatia virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan henkilön tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvauksiin.

Henkilösuojaus

Esityksen 22 a §:ssä ehdotetaan uutta säännöstä toimivaltuuksista henkilösuojaustehtävässä. Toimivaltuus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n suojaamaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja tilapäivästä puuttumista perustuslain 9 §:n suojaamaan liikkumisvapauteen. Tarkoituksena on suojata toisen yksilön terveyttä ja turvallisuutta sekä varallisuutta ja kotirauhaa. Toimivaltuuden käytön edellytyksenä olisi, että sillä pystyttäisiin torjumaan edellä tarkoitettuihin oikeushyviin kohdistuva hyökkäys.

Puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaaminen

Esityksen 22 b §:n 1 momentissa säädettäisiin turvamiehen oikeudesta eristää sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on välttämätöntä erityisen omaisuuden kuljetuksen koskemattomuuden suojaamiseksi. Säännös merkitsisi väliaikaista puuttumista perustuslain 9 §:n takaamaan liikkumisvapauteen.

Esitetyn pykälän 2 momentissa säädettäisiin turvamiehen oikeudesta poistaa henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi puolustusvoimien erityisen omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Säännös olisi merkityksellinen perustuslain 7 §:n 1 momentin suojaaman henkilökohtaisen koskemattomuuden ja perustuslain 9 §:n liikkumisvapauden kannalta.

Esitetyn pykälän 3 momentissa säädettäisiin turvamiehen erityisestä kiinniottooikeudesta puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamisen yhteydessä. Turvamies voisi ottaa henkilön kiinni, jos paikalta poistaminen olisi todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä puolustusvoimien erityiseen omaisuuteen kohdistuvaa rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa. Säännös olisi merkityksellinen perustuslain 7 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Edellä tarkoitetut rajoitukset olisivat tarpeen puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetuksen suojaamisen asiamukaiselle suorittamiselle sekä sivullisille ja yhteiskunnalle mahdollisesti aihetuvan vaaran pienentämisellä. Puolustusvoimien erityinen omaisuus on yleisesti vaarallista ja voi vaarantaa muussa kuin puolustusvoimien käytössä yhteiskunnan turvallisuuden aiheuttaen laajaa vahinkoa.

Puolustusvoimien erityissuojattavat kohteet

Esityksen 15 §:n 8 momentissa säädettäisiin puolustusministeriölle asetuksenantovaltuus antaa tarkempia säännöksiä puolustusvoimien erityissuojattavista kohteista. Sään-

nöksellä olisi lieviä rajoittavia vaikutuksia perustuslain 9 §:ssä tarkoitettuun liikkumisvapauteen.

Puolustusvoimien erityissuojattavat kohteet sijaitsevat puolustusvoimien alueilla, joilla liikkuminen on muutenkin rajattu. Uudella säännöksellä ja terminologialla tarkennettaisiin viranomaisten toimivaltuuksien suhdetta, minkä lisäksi säännöksellä selkeytettäisiin vallitsevaa oikeustilaa.