Perustuslakivaliokunta

14.12.2016

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksestä HE 187/16 vp laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Koska en ole voinut tulla asiasta kuultavaksi valiokunnan kokoukseen , on minua pyydetty toimittamaan siinä kirjallinen lausunto.

- - - - - - -

Keskeisenä asiana ehdotetuissa muutoksissa on puolustusvoimien ns. turvaamistehtävien ja niitä koskevien toimivaltuuksien laajentaminen ulottumaan myös puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolelle. Turvaamistehtävillä tarkoitetaan eräiden erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden ja puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten suojaamista. Ehdotuksiin sisältyy myös täsmennyksiä nykyisiin ko toimivaltuuksia koskeviin säännöksiin ja eräitä muuhun lainsäädäntöön tässä yhteydessä tarvittavia, luonteeltaan teknisiä muutoksia. Esityksen perusteluihin sisältyy suppeahko säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskeva jakso, joka lähinnä koostuu säännös säännökseltä esitetyistä lyhyistä kommenteista.

Esityksessä on pääasiallisesti kysymys täsmennyksistä ja soveltamistilanteita koskevista laajennuksista erilaisiin sellaisiin valtuuksiin, joiden käyttäminen voi merkitä rajoittavaa puuttumista yksilön oikeuksiin (erit. henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen) ja joita tai joiden kaltaisia valtuuksia on voimassa olevassa laissa jo uskottu erityisesti poliisille mutta myös puolustusvoimien ja rajavartioston henkilöstölle. Kun tällaisten valtuuksien käyttöön oikeutettujen henkilöiden piiriä laajennetaan tai laajennetaan valtuuksien käyttötilanteiden tai käyttötarkoitusten alaa taikka laajennetaan niiden henkilöiden piiiriä, joihin valtuuksien käyttö voi kohdistua, on aina kyseessä aikaisempaa laajempi valtuus rajoittaa perusoikeuksien suojaa ja siten myös asia, joka vaatii arviointia perusoikeuksien rajoittamismahdollisuutta koskevien kriteerien kannalta.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että uudistuksen valmistelun yhteydessä on esitetty myös näkemys, jonka mukaan puolustusvoimien henkilöstöön kuuluville puolustusvoimien käytössä olevien alueiden ulkopuolella nyt esitetyt tehtävät ja niihin liittyvät toimivaltuudet voisivat edelleen paremmin sopia kuuluviksi poliisille. Voidaan ajatella, että perusoikeuksien suojaan kajoavien valtuuksien käyttöön oikeutettujen henkilöiden piiriä ei tule ilman selviä perusteita laajentaa ja että poliisilla on juuri ihmisten perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön parempi koulutus ja kokemus (ja poliisiorganisaatiossa toimivampi tällaiseen käyttöön kohdistuva valvonta) kuin puolustusvoimilla. Jos näin ajatellaan, olisi periaatteellisesti aiheellista arvioida myös itse perusratkaisua – ko. turvaamistehtävien hoitamista puolustusvoimien käytössä olevien alueiden ulkopuolella puolustusvoimien henkilöstön eikä poliisin toimesta - perusoikeuksien suojan toteutumisen kannalta. En tarkastele kysymystä enemmälti , osaksi siksi, että minulla ei ole riittävää tietoa käytännöstä, ja osaksi siksi, että eri järjestelyvaihtoehtojen arviointi edellyttää myös (lähinnä mietintövaliokunnalla kuuluvaa) tarkoituksenmukaisuuden arviointia.

Nähdäkseni ne tehtävät, joiden hoitamiseksi nyt esitetään tiettyjä toimenpidevaltuuksia, ovat sellaisia, joiden hoitamiseksi on valiokunnan käytännön mukaan voitu antaa nyt ehdotetun kaltaisia valtuuksia. Minusta ehdotettuja tehtäviä ja toimenpidevaltuuksia koskevissa lainkohdissa on ainakin yleensä noudatettu sellaista tarkkuutta ja kirjoittamistapaa, jota valiokunnan käytännössä on vastaavankaltaisissa tilanteissa pidetty hyväksyttävänä. Mainitsen tämän vuoksi seuraavassa vain pari sellaista kohtaa, joissa säännöksen muotoilu voi antaa aihetta kysymyksiin perusoikeuksien suojaa koskevan säätelyn liiasta väljyydestä tai tarkoituksen epävarmuudesta.

Puolustuvoimista annettua lakia koskevan ehdotuksen 18 b §:n 3 momentin mukaan puolustusvoimat sopii yhteistoiminnassa poliisin kanssa ampuma-aseen käyttöön yleisellä paikalla liittyvistä menettelyistä. Voi olla, että säännöksen soveltaminen on käytännön tilanteissa ongelmatonta. Maallikko voisi silti kysyä, mitä esim. vastuiden toteutumisien kannalta tarkoittaa tai voi sisältää se, että yksilöiden suojan kannalta niinkin vakavasta asiasta kuin ampuma-aseiden käyttöön yleisellä paikalla liittyvistä menettelyistä päätetään kahden eri hallinnonhaaran viranomaisten/virkamiesten sopimisella. Ehdotuksen 22 b §:n 1 momentin mukaan turvamiehellä on oikeus erityisen omaisuuden kuljetuksen välittömässä läheisyydessä ”eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue tai kieltää tai

rajoittaa liikkumista siellä”, jos se on välttämätöntä erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamiseksi. Toimivaltuus on hyvin lavea. Perusteluissa viitataan mm. räjähteiden kuljetuksiin. Toisaalta puolustuvoimien erityiseen omaisuuteen kuuluu ehdotetun 18 a §:n perustelujen mukaan mm. maanpuolustuksen kannalta kriittiset asiakirjat ja tiedot. Jos säännöstä ei kirjoiteta tarkemmaksi, olisi ainakin säännöksen perusteluissa aiheellista lausua enemmän siitä, miten tiukoin ehdoin säännöksen osoittamaa valtuutta voidaan perustellusti käyttää.

Lain 15 §:ään ehdotettuun uuteen 8 momenttiin sisältyy ministeriölle osoitettu asetuksenantovaltuus. Sen mukaan annetaan puolustusministeriön asetuksella ”tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista sekä niihin sovellettavista menettelyistä”. Perustelujen mukaan erityssuojattvat kohteet sijaitsevat puolustusvoimien alueilla, joilla liikkumista rajoitetaan jo ko. 15 §:n nojalla. Tässä tarkoitetut eristyissuojattavat kohteet muodostaisivat perusteluissa olevan kuvauksenkin mukaan hyvin merkittävän kokonaisuuden erilaisia järjestelmiä ja niiden osia, rakenteita ja tiloja. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen lopulla (esityksessä ei jostain syystä ole sivunumeroita) todetaan po. asetuksenantovaltuudesta , että se ”osaltaan rajottaisi perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta.” Lisäksi kohdassa todetaan asetuksenantovaltuudesta, että säännös ei ole asiallisesti uusi ”sillä nykyisin puolustusvoimille on säädetty mahdollisuus poiketa lainsäädännöstä maanpuolustuksen kannalta salassapidettävien kohteiden osalta.” En tiedä mitä (minkä sisältöisiä ja millä tasolla annettuja) poikkeamisvaltuuksia kohdassa on tarkoitettu.

Ehdotettu asetuksenantovaltuus on hyvin väljä, kun lain säännöksissä ei oikeastaan ole sellaisia säännöksiä, joita ”tarkempia säännöksiä” sitten annettaisiin asetuksella ja kun valtuuteen lisäksi kuuluu rajoiltaan epäselväksi jäävä valta säätää ko. kohteisiin ”sovellettavista menettelyistä”. Kuten säätämisjärjestysperusteluissa todetaan , valtuuden käyttö voi koskea perusoikeuksista ainakin PL 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta. Maanpuolustukseen liittyvät tarpeet voivat vaatia erityisiä salassapitämisiä, rajoittamisia, suojaamisia. Minusta on kuitenkin vaikea nähdä, miten ne voisivat (tässä) vaatia ja perustella PL 80 §:n säännöksen tavanomaisesta soveltamisesta poikkeavaa mahdollisuutta väljiin asetuksenantovaltuuksiin. Minusta valtuutta olisi PL 80 §:n säännöksen vuoksi syytä täsmentää esim. ottamalla itse säännökseen pääasiat ko.kohteiden kuvauksesta, joka nyt on esitetty säännöksen perusteluissa, ja jotakin siitä, minkälaisista asioista olisi kysymys säännöksissä ”niihin sovellettavista menettelyistä.” - Perustuslain 80 §:n järjestelmässä ei

ministeriön asetus ole valtioneuvoston asetukseen täysin rinnasteinen, täysin samantasoiseksi katsottu säädös, vaan tärkeämmät, laaja-alaisemmat asiat on järjestettävä valtioneuvoston asetuksella. Minusta ko. asetuksen ”puolustushallintospesiaalisuus” ei tässä muuta asiaa, vaan asetus olisi merkityksensä vuoksi annettava valtioneuvoston asetuksena.