Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 56/2017 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

Taustaa

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

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on käsitelty (s.28-30) ehdotetun lain suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esityksessä on käsitelty niin oikeusvaltioperiaatteen merkitystä toimivaltasääntelyn perustana kuin ehdotetun toimivaltasääntelyn suhdetta perusoikeuksiin. Käsittelen edellä ehdotetun lainsäädännön suhdetta perusoikeuksiin ja ennen kaikkea perusoikeuksien rajoittamiselle asettuviin lainsäädännön täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskeviin edellytyksiin sekä rajoituksen oikeasuhtaisuuden arvioimiselle relevantteihin seikkoihin.

Aluevalvontalain toimivaltuuksien laajentaminen ja perusoikeudet

Valtiosääntöisesti esityksen olennaisempana kysymyksenä voidaan pitää sitä, voidaanko aluevalvontalakiin sisältyvien toimivaltuuksien kohteiden laajentamista pitää perustuslaillisesti hyväksyttävänä. Olennaisimpana tältä osin voidaan pitää esityksen suhdetta ennen kaikkea perustuslaissa turvattuihin yksilöiden perusoikeuksiin ja niiden rajoittamisedellytyksiin.

Kuten esityksessä tuodaan esiin, mahdollistetaan sotilaallisista voimakeinojen käytöstä säätämällä viranomaisten puuttuminen useisiin perusoikeuksiin. Perustuslakivaltiokunta (PeVL 10/2005 vp) on todennut, että ääritapauksissa sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Kuten perustuslakivaliokunta on nykyistä aluevalvontalakia ensimmäistä kertaa käsitellessään todennut, ei sotilaallinen voimankäyttö valtiollisen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai Suomen täysivaltaisuuden puolustamiseksi sinänsä ole ongelmallista perustuslain kannalta (PeVL 21/2000 vp s.3).

Aluevalvontalakiin sisältyvillä viranomaisille säädetyillä toimivaltuuksilla voidaan puuttua merkittävästi yksilöiden perusoikeuksiin. Nyt esitetyssä laissa ehdotetaan laajennettavaksi sitä toimijoiden joukkoa, joihin kyseisiä toimenpiteitä voidaan kohdistaa. Tarkoituksena on tuoda ilman ulkoisia tunnusmerkkejä toimiva valtiollinen sotilaallinen uhka lain soveltamisalan piirin. Potentiaalisesti ongelmalliseksi ehdotetun sääntelyn tekee se, että sääntelyn voidaan ajatella mahdollistavan aluevalvontalain sisältämien hyvin merkittävien voimakäyttövaltuuksien soveltamisen käytännössä joukkoon, jonka valtiollisesta alkuperästä ei voida varmistua samalla tavoin kuin tunnuksia kantavista joukoista.

Lähtökohtana ehdotetussa aluevalvontalain säännöksessä on kuitenkin se, että toimivaltuuksien kohteiksi tulevat tunnuksettomat sotilaalliset ryhmät rinnastuvat kaikilta muilta keskeisiltä osin nykyisin toimivaltuuksien kohteina oleviin joukkoihin. Niiden tulee ehdotetun aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdan mukaan toimia vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella ja olla sotilaallisesti järjestäytyneitä, varustettuja tai aseistettuja. Vaikka ehdotettu sääntelyä voidaan pitää epämääräisempänä kuin tunnuksellisiin joukkoihin kohdistuvia toimivaltuuksia, on siinä edelleen asetettu toimivallan kohteille täsmällisiä ja tarkkarajaisia edellytyksiä, joista käy riittävän selvästi ilmi viranomaiselle luotavan toimivallan käytön edellytykset.

Sama voidaan katsoa olevan tilanne myös esitetyn rikoslain säännöksen osalta. Rikoksen tunnusmerkistö on tältä osin ilmaistu perustuslakivaliokunnan käytännössään edellyttämällä tavalla laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 68/2010 vp, s. 4, PeVL 29/2001 vp, s. 3, PeVL 22/2001 vp, s. 3).

Esitetyn toimivallan oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta lähtökohtana voidaan pitää aluevalvontalakiin sisältyvien toimivaltuuksien yleistä oikeasuhtaisuutta, kun esityksellä ei sinänsä laajenneta lakiin sisältyviä materiaalisia toimivaltuuksia vaan näiden toimien kohteiden joukkoa. Kun kohdejoukon laajennus edelleen edellä esitetyin tavoin ei merkitse mahdollisuutta kohdistaa toimia aiemmin säädetystä käytännössä poikkeaviin ryhmiin, voidaan ehdotettujen säännösten oikeasuhtaisuutta myös tältä osin nähdäkseni lähestyä aiempien toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuden arvion valossa. Perustuslakivaliokunta on tältä osin hyväksynyt lähtökohdaksi sen, että Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisen tehtävä voi sisältää sotilaallisia voimakeinoja, jos Suomeen kohdistuu ulkomailta valtiosuvereniteettia ja sitä kautta myös kansalaisten henkeä tai terveyttä uhkaava tai loukkaavaa välitön ja konkreettinen vaara, jonka torjumiseksi voimakeinojen käyttö on välttämätöntä. Nyt esitetty lakiehdotukseen kohdistaa aluevalvontalakiin sisältyvän toimivallan yhä nämä perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneet edellytykset täyttävään toimintaan ja sitä voidaan pitää tämän käytännön valossa oikeasuhtaisena.

Ehdotettu lainsäädäntö on nähdäkseni säädettävissä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä.

Projektitutkija
Johannes Heikkonen
8.6.2017