Valiokunnan mietintö PuVM 5/2017 vp─ HE 56/2017 vp

Puolustusvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta (HE 56/2017 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- perustuslakivaliokunta PeVL 25/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Teija Pellikainen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Heli Heikkola, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Sami Kalliomaa, Poliisihallitus
- yksikön päällikkö, eversti Jarkko Alén, Rajavartiolaitos
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Tasavallan presidentin kanslia
- valtioneuvoston kanslia
- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- suojelupoliisi
- Turvallisuuskomitea
- Liikennevirasto

HALLITUKSEN ESITYS

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, että aluevalvontalaissa tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen ja muut toimivaltuudet voidaan kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmään koko Suomen alueella. Lisäksi sotilasajoneuvoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Kyseessä olisi ulkovallan Suomeen kohdistama loukkaus. Aluevalvontaviranomaisten vastuut ja toimivallan jako säilyisivät ennallaan.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut. Toimintaympäristön muutokseen ovat vaikuttaneet uudentyyppiset epävakautta luovat hybridiuhat, joihin on pystyttävä vastaamaan nopeasti. Tätä taustaa vasten on valiokunnan mielestä tärkeää varmistaa, että viranomaisten toimivaltuudet ovat ajan tasalla. Lainsäädännössä havaitut aukot, jotka estävät tehokkaan varautumisen sekä kriisitilanteessa toimimisen, on voitava korjata välittömästi. Valiokunta on tarkastellut perusteellisesti viranomaisyhteistyön tiivistämisen tarpeita puolustusselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp).

Saadun selvityksen mukaan voimassa olevan aluevalvontalain lähtökohtana on ollut, että Suomen alueellista koskemattomuutta mahdollisesti loukkaavat vieraat valtiot ja niiden sotilaat ja sotilasjoukot kantavat vieraan valtion asevoimien sotilaspukua. Lakiesityksen mukaan aluevalvontalain toimivaltuuksia voidaan jatkossa kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmään, joka rikkoo aluevalvontalakia. Tunnukseton sotilaallinen ryhmä on määritelty lakiesityksessä uudella tavalla, joka poikkeaa sotilaan tai sotilasosaston määritelmistä. Tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitettaisiin esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 5 a kohdan mukaan sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa.

Hallituksen esityksessä on valiokunnan näkemyksen mukaan keskeistä se, että tarkennetun sääntelyn avulla aluevalvontaviranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi myös silloin, kun kysymyksessä on tunnukseton sotilaallinen uhka.

Valiokunta toteaa, ettei esityksessä muuteta nykyisiä päätöksentekomekanismeja, viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita eikä luoda puolustusvoimille tai rajavartiolaitokselle aluevalvontalain toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa.

Saadun selvityksen mukaan kaikki esityksen valmisteluun osallistuneet aluevalvontaviranomaiset pitävät lakiehdotuksia tarpeellisina. Aluevalvontaviranomaisia ovat aluevalvontalain 23 §:n mukaan sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätyt virkamiehet. Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto toimivat aluevalvontaviranomaisina toimialoillaan.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Esitys vähentää tulkinnanvaraisuutta ja parantaa sääntelytarkkuutta. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 25/2017 vp), että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tuodaan esiin, että hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti toimivaltuussääntelyn ja rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn osalta.

Perustuslakivaliokunnan huomioita esityksestä

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että esityksessä ei ole kyse uudelle viranomaiselle luotavasta toimivallasta. Esityksellä ei laajenneta puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen voimankäytön mahdollisuutta aluevalvontalain sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle eikä luoda puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle aluevalvontalain jo antamasta toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä esitetyille toimivaltasäännöksille on hyväksyttävät perusteet.

Nyt arvioitavan lakiehdotuksen lähtökohtana on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan se, että toimivaltuuksien käytön kohteiksi mahdollisesti joutuvat tunnuksettomat sotilaalliset ryhmät rinnastuvat kaikilta muilta keskeisiltä osin nykyisin toimivaltuuksien kohteina oleviin joukkoihin. Joukkojen tulee 1. lakiehdotuksen 2 §:n 5 a kohdan mukaan toimia vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella ja olla sotilaallisesti järjestäytyneitä, varustettuja tai aseistettuja. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksesta käyvät riittävän selvästi ilmi toimivallan käytön edellytykset. Laissa on riittävän täsmällisesti määritelty, mitä tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitetaan, vaikka ehdotettua sääntelyä voidaan pitää avoimempana kuin tunnuksellisiin joukkoihin kohdistuvien toimivaltuuksien sääntelyä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tuodaan esiin, että hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että aluevalvontalain soveltamisalan laajentaminen koskemaan tunnuksettomia sotilaallisia ryhmiä ei vaikuta sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja aluevalvontaviranomaisten vastuiden jakoon ja toimivallanjakoon (HE, s. 17). Esityksessä viitataan kuitenkin myös siihen, että ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on muuttunut ja hälventynyt (HE, s. 17—18). Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai

että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 49/2014 vp, s. 4/II).

Puolustusvaliokunta toteaa, että toimivan viranomaisyhteistyön kautta muodostetaan kyky havaita ja tunnistaa eriasteiset ja monimuotoiset uhat sekä arvioida, kuuluuko uhka ensisijaisesti sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivaltaan vai onko kyseessä alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että sujuvan viranomaisyhteistyön varmistamiseksi eri viranomaiset harjoittelevat sekä päätöksentekoa että käytännön yhteistyötä sen varmistamiseksi, että uhkatilanteessa toimivalta- ja vastuusuhteet ovat kaikille tahoille mahdollisimman selvät. Valiokunta toteaa, että aluevalvontalakia ei sovelleta poliisin toimivallan piiriin kuuluviin järjestäytyneen rikollisuuden organisaatioihin, terrorismirikoksiin tai laittomaan maahantuloon liittyviin rikoksiin. Valiokunta huomauttaa, että puolustusvoimat toimii sisäisen turvallisuuden kentällä ainoastaan poliisin pyynnöstä ja johdossa virka-aputehtävissä erillislainsäädännön nojalla.

Aluevalvontalain 24 §:n 3 momentin mukaan muut aluevalvontaviranomaiset osallistuvat aluevalvontaan varsinaisten tehtäviensä yhteydessä. Säännöksen mukaan niiden on ilmoitettava sotilas- tai rajavartioviranomaiselle aluerikkomuksesta ja alueloukkauksesta taikka aluerikkomuksen tai alueloukkauksen uhasta sekä ryhdyttävä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin aluerikkomuksen ja alueloukkauksen estämiseksi.

Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta toteaa, että viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät hallituksen esityksestä riittävän täsmällisesti. Valiokunta huomauttaa, että aluevalvontalain 23 §:ssä on nimenomainen säännös (23 §:n 3 momentti) aluevalvontaviranomaisten velvollisuudesta sovittaa yhteen toimintaansa.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi rikoslain alueloukkausta koskevaa rangaistussäännöstä siten, että se vastaisi esitettyä aluevalvontalain muutosta tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenen osalta. Seuraamussääntelyn osalta perustuslakivaliokunta painottaa, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi rikoksen tunnusmerkistö on määriteltävä tyhjentävästi rangaistussäännöksessä. Rangaistussäännöstä ei voi soveltaa laajentavasti esityölausumien perusteella. Perustuslakivaliokunnan mielestä puolustusvaliokunnan on syytä arvioida, tulisiko rangaistussäännöstä tämän johdosta täydentää perusteluissa sotilaallisen ryhmän muiksi tunnuspiirteiksi mainituilla seikoilla.

Puolustusvaliokunta toteaa, että 2. lakiehdotuksen 7 b §:n mukaan alueloukkauksesta tuomitaan 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 maassa. Pykälän sanamuoto kertoo puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan sangen yksiselitteisesti sen, millainen toiminta on kriminalisoitu.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 26) on esimerkein avattu, että tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän tunnuspiirteitä voidaan katsoa olevan esimerkiksi sellaiset seikat, että joukko on kahden tai useamman henkilön muodostama, tietyn ajan koossa pysyvä, rakenteeltaan selvästi organisoitunut ja yhteisen johdon alainen tai komentosuhteessa vieraan valtion asevoimiin tai muutoin vieraan valtion ohjauksessa. Puolustusvaliokunta toteaa, että perusteluilla ei

olla säätämässä lain sanamuodosta poikkeavaa tunnusmerkistöä tunnuksettomalle sotilaalliselle ryhmälle. Valiokunta korostaa, että käytännön soveltamistilanteessa määritelmän tulee olla riittävän selkeä. Ehdotettu rangaistussäännös, joka on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, täyttää valiokunnan mielestä tämän vaatimuksen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 56/2017 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.*

Helsingissä 20.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Lea Mäkipää uv
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola