

Perustuslakivaliokunta

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

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Teija Pellikainen, puolustusministeriö
- apulaisprofessori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- OTM, projektitutkija Johannes Heikkonen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi aluevalvontalakia ja rikoslakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta kiinnittämällä huomiota myös toimivaltuuksien merkitykseen perusoikeuksille. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaan.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Aluevalvontalain tarkoitus on Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi aluevalvontalakeja ja rikoslakeja vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia. Voimassa oleva aluevalvontalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2000 vp). Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta olennaisia muutoksia voimassa olevan lain pääperiaatteisiin. Keskeisin muutos on tunnuksettomien sotilaallisten ryhmien rinnastaminen vieraan valtion sotilaallisiin ryhmiin vihamielisen toiminnan torjumisessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti toimivaltuussäätelyn ja rikosoikeudellisen seuraamussäätelyn osalta.

Toimivaltuudet

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa säätelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien säätely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 10/2016 vp, s. 3, 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 käytön 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 (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Ehdotetulla säätelyllä luodaan aluevalvontaviranomaisille toimivalta tarvittaessa sotilaallisin keinoin estää tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän toiminta Suomessa. Perustuslakivaliokunta on aluevalvontalakeja koskevassa arviossaan katsonut, että Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai Suomen täysivaltaisuuden puolustamiseksi tarpeellisista sotilaallisista voimakeinoista säätäminen ei sinänsä ole ongelmallista perustuslain kannalta (PeVL 21/2000 vp, s. 3/II). Sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan kuitenkin puuttua useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan. Ääritapauksessa tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Sotilaallisten voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden perusoikeuksiin. Säätelyä on siten arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 66/2016 vp, s. 3—4, PeVL 23/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2005 vp, s. 3/I).

Lakiehdotuksessa ei ole kyse uudelle viranomaiselle luotavasta toimivallasta. Esityksellä ei laajenneta puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen voimankäytön mahdollisuutta aluevalvontalain säätelyn soveltamisalan ulkopuolelle eikä luoda puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle aluevalvontalain jo myöntämästä toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä esitetyille toimivaltasäännöksille on hyväksyttävät perusteet.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2017 vp

Nyt arvioitavan lakiehdotuksen lähtökohtana on, että toimivaltuuksien käytön kohteiksi mahdollisesti joutuvat tunnuksettomat sotilaalliset ryhmät rinnastuvat kaikilta muilta keskeisiltä osiltaan 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. Valiokunnan 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.

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan lisäksi 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).

Seuraamussääntely

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan lisäksi rikoslain alueloukkausta koskevaa rangaistussäännöstä muutettavaksi niin, että se vastaisi esitettyä aluevalvontalain muutosta tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenen osalta.

Ehdotettua rikosoikeudellista sääntelyä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoita, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 6—7 ja siinä viitatus lausunnot).

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 7 b §:n mukaan alueloukkauksesta tuomitaan myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdassa tarkoitettua tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa rikkoo aluevalvontalain 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maassa. Rangaistussäännöksessä viitataan 1. lakiehdotuksen 2 §:n 5 a kohtaan, joka sisältäisi tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän määritelmän. Tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitettaisiin säännösehdoituksen sanamuodon 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2017 vp

Säännöksen perusteluissa viitataan kuitenkin myös siihen, että tunnuksittoman sotilaallisen ryhmän muita tunnuspiirteitä voidaan katsoa olevan esimerkiksi se, että joukko on kahden tai useamman henkilön muodostama, tietyn ajan koossa pysyvä, rakenteeltaan selvästi jäsentynyt ja yhteisen johdon alainen tai se olisi komentosuhteessa vieraan valtion asevoimiin tai muutoin vieraan valtion ohjauksessa.

Perustuslakivaliokunta painottaa, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi rikoksen tunnusmerkistö on määriteltävä tyhjentävästi rangaistussäännöksessä. Rangaistussäännöstä ei voi soveltaa laajentavasti esityölausumien perusteella. Valiokunnan mielestä puolustusvaliokunnan on syytä arvioida, tulisiko rangaistussäännöstä tämän johdosta täydentää perusteluissa sotilaallisen ryhmän muiksi tunnuspiirteiksi mainituilla seikoilla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 14.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo uv
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä uv
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen