

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä syyskuuta 1997 lähettänyt puolustusvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 118/1997 vp laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 21/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- prikaatikenraali Olavi Jäppilä, pääesikunta
- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö

- poliisiylitarkastaja Jorma Toivanen, sisäasiainministeriön poliisiosasto
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, sisäasiainministeriön rajavartio-osasto
- hallintojohtaja Markus Uomala, Merenkulkuhallitus
- ylitarkastaja Samy Gardemeister, Tullihallitus
- pääjohtaja Mikko Talvitie ja rahoituspäällikkö Ari Haapanen, Ilmailulaitos
- everstiluutnantti Arto Kotro, Itäisen Maanpuolustusalueen Esikunta
- prikaatikenraali Karl-Gustav Muromaa, Helsingin Sotilasläänin Esikunta
- prikaatikenraali Olli Heiskanen, Uudenmaan Sotilasläänin Esikunta
- eversti Jouko Huhtala, Lapin Sotilasläänin Esikunta.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan puolustusvoimista annettuun lakiin sisällytettäväksi säännös aluevalvontaviranomaisten kustannusten jaosta. Koska valtionhallinnossa on siirrytty tulosbudjettiin, laissa tulisi selvyuden vuoksi olla säännös, jonka mukaan kukin aluevalvontaan osallistuva viranomaislainen maksaa sanotusta toiminnasta aiheutuneet kustannukset asianomaiselle viranomaiselle valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan liikkumista puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää. Nykyisin asiasta säädetään ainoastaan rikoslaissa. Lakiehdotuksen 2 b §:n mukaan asetuksella säädettävä puolustusvoimien viranomaislainen voi sotilaallisista syistä kieltää asiattomilta liikkumisen tai rajoittaa sitä puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa. Kiellon rikkomisesta tuo-

mittavista rangaistusseuraamuksista säädetään rikoslaissa.

Puolustusvoimien alueellisia hallintoviranomaisia koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi viranomaisten uudistuvien tehtävien mukaisesti. Sotilasläänien nykyinen aluejako on muutettu 1 päivästä syyskuuta 1997 lukien pääosin maakunnan liittojen toimialueiden mukaiseksi. Sotilasläänien operatiivisia tehtäviä tullaan karsimaan ja esikuntien henkilöstövahvuuksia pienentämään. Sotilasläänien alaiset sotilastoimistot on tarkoitus lakkauttaa. Samalla

terminologiaa ehdotetaan ajanmukaistettavaksi muuttamalla sotilaslääni-nimike maanpuolustuspiiriksi. Maanpuolustusalueen esikunnan henkilöstöä on tarkoitus vähentää. Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi siinä nyt oleva rajoittava viittaus, jonka mukaan maanpuolustusalueen tehtävät liittyvät lähinnä vain poikkeusolojen varalta tehtäviin valmisteluihin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä jäljempänä todetuin huomautuksin.

Aluevalvonta

Aluevalvonta-asetuksen 6 §:n mukaan valvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi-, tulli-, merenkulku- ja ilmailuviranomaiset. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, valvontaviranomaisten toiminnan johtaminen ja yhteensovittaminen aluevalvonta-asetuksen alaan kuuluvissa asioissa kuuluu puolustusministeriölle. Em. asetuksen 7 §:ssä säädetään erikseen sotilasviranomaisten ja rajavartioviranomaisten tehtävistä. Muista valvontaviranomaisista todetaan, että ne osallistuvat alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen omalla toimialallaan.

Puolustushallinnon ja rajavartiolaitoksen tehtävien luonteesta johtuen pääosa aluevalvonnan kustannuksista kohdistuu näille hallinnonaloille. Esityksellä ei ole tarkoitus puuttua kustannusten jakautumisen perusteisiin tältä osin.

Ilmailulaitoksen muututtua omarahoitteiseksi liikelaitokseksi vuonna 1991 sisällytettiin valtion talousarvioon puolustusministeriön pää-

luokkaan määräraha, josta maksettiin Ilmailulaitokselle korvaus sotilasilmailusta aiheutuvista kustannuksista. Valtion vuoden 1998 talousarvioesityksessä on liikenneministeriön pääluokkaan siirretty aiemmin puolustusministeriön pääluokassa ollut ja osana Ilmailulaitokselle suoritettavaan kokonaiskorvaukseen sisältynyt korvaus Ilmailulaitokselle sotilasilmailulle annettavista palveluista. Korvaus on jaettu kahteen osaan, kiinteään ja sotilasilmailun määrästä riippuvaan muuttuvaan osaan. Puolustusministeriön pääluokkaan sisältyy määräraha korvauksen maksamiseen ainoastaan sotilasilmailun operatiivisista palveluista. Liikenneministeriön korvattavaksi on siirretty yhteistoimintalentoasemien pääomakustannuksista sotilasilmailulle kohdistettu osuus sekä yhteistoimintalentoasemien valmiuspalvelu.

Ilmailulaitoslaissa ei valvontatehtäviä ole nimenomaisesti määrätty Ilmailulaitoksen tehtäväksi. Kuten edellä on todettu, aluevalvonta-asetuksen 6 §:n mukaan myös ilmailuviranomaiset ovat valvontaviranomaisia. Vaikka liikelaitos ei siis kokonaisuutena ole viranomainen, sille on asetuksella määrätty tällainen, sille soveltuva tehtävä, joka korvataan asianmukaisesti säilyttämättä näitä valvontakustannuksia lentomatkustajille tai lentoyhtiöille. Edellä esitetyn perusteel-

la puolustusvaliokunta toteaa, että valvontaviranomaisella tarkoitetaan 2 a §:n uudessa 2 momentissa myös valtion liikelaitoksia.

Perustuslakivaliokunta on esittänyt käsityksensä, että lain 2 a § on pikaisesti uudistettava ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeusuudistuksen lainsäädännölle asettamat vaatimukset. Pykälä koskee muun muassa valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnassa käytettäviä voima- ja pakkokeinoja, joista säädetään asetuksella ja määrätään lisäksi valtioneuvoston tai puolustusministeriön päätöksellä.

Saadun selvityksen perusteella puolustusvaliokunta toteaa, että suvereenin valtion oikeuksiin kuuluu oman alueensa valvominen ja sen turvaaminen tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. 2 a §:ssä tarkoitetut voimakeinot ovat ensisijaisesti puolustusvoimien fyysisen voiman tai aseiden käyttämistä tai muita toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen alueloukkauksen estämiseksi tai torjumiseksi silloin, kun alueellisen koskemattomuuden valvontatoimet eivät ole riittäviä. Puolustusministeriön valiokunnalle antaman tiedon mukaan ministeriöllä on tarkoitus käynnistää aluevalvontalainsäädännön uudistamistarvetta selvittävä hanke. Puolustusvoimista annetun lain asianomaiset säännökset tulevat tarkasteltaviksi sen yhteydessä.

Liikkumisvapaus

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tarkastellut ennen muuta liikkumisvapautta puolustusvoimien alueella tai kohteessa käsittelevää lakiehdotuksen 2 b §:ää. Valiokunta on pitänyt ongelmallisena, että liikkumisrajoituksista päättämään oikeutettu puolustusvoimien viranomaisen määräytyisi hallituksen esityksessä ehdotulla tavalla asetuksen mukaan. Asian perusoikeuskysynnän vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että jo laista ilmenee se viranomaistaso, jolla on toimivalta tehdä päätöksiä liikkumisrajoituksista.

Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt 2 b §:ssä todettua, liikkumisrajoituksen edellytyksenä olevaa ”sotilaallisten syiden” olemassaoloa täsmennyttämättömydessään varsin väljänä. Valiokunta on pitänyt asianmukaisena tarken-

taa ehdotusta tältä osin esimerkiksi viittaamalla sellaisiin intresseihin, joita esityksen perusteluksakin on mainittu, kuten puolustusvoimien fyysisen turvallisuus ja ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta.

2 b §:ssä käytetyn ilmaisun ”puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa” perustuslakivaliokunta on todennut eroavan rikoslain 42 luvun 1 §:n sanonnasta. Valiokunta on katsonut, että eroavuutta ja sen merkitystä on vielä selvitettävä ja laissa on pyrittävä mahdollisimman yksiselitteiseen sanontaan jo siitä syystä, että kiellon alueellinen laajuus vaikuttaa myös rangaistusuhun ulottuvuuteen.

Sen, että esityksen mukaisilla liikkumisrajoituksilla pyritään suojaamaan puolustusvoimien toimintaan liittyen kansallista turvallisuutta ja ulkopuolisten henkilöiden turvallisuutta, perustuslakivaliokunta on katsonut muodostavan hyväksyttävän perusteen perusoikeusrajoituksen säätämiseksi. Perusoikeusrajoituksen on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukainen, ts. liikkumisvapauden rajoittamisen voimakkuuden tulee asettua oikeasuhteisesti niihin perusteisiin, joiden vuoksi liikkumisvapautta rajoitetaan. Tämän perustuslakivaliokunta ehdottaa otettavaksi huomioon säännöksen sanamuodossa.

Perustuslakivaliokunta on liikkumisvapauden liittyen todennut vielä, että lakiehdotus ei ole ongelmallinen ihmisoikeussopimuksen määräysten kannalta. Hallituksen esityksen perusteissa on todettu, että liikkumista puolustusvoimien käytössä olevilla varuskunta-, varikko- ja harjoitusalueilla on perinteisesti rajoitettu. Puolustusministeriöltä saadun selvityksen perusteella puolustusvaliokunta toteaa, että lähtökohtaisesti kysymys on alueen haltijan oikeudesta rajoittaa asiattomien liikkumista hallitsemallaan alueella. Puolustusvoimien osalta rajoitukset perustuvat sen toiminnan luonteeseen: toisaalta salattavuuden vaatimukseen ja toisaalta tarpeeseen suojella ulkopuolisia mahdollisilta vaaroilta.

Sen lisäksi, että puolustusvoimat järjestää harjoituksia valtion mailla, se voi harjoitella myös yksityisten omistamilla alueilla. Myös näissä tapauksissa on tärkeää, että asiattomien pääsyä kohteeseen tai alueelle, jossa on puolustusvoimien ajoneuvoja, teltoja ja muuta materiaalia,

voidaan tarvittaessa rajoittaa. Sama koskee myös joukkojen ryhmitysalueita sekä sellaisia alueita, joilla tapahtuva toiminta voisi aiheuttaa vaaraa ulkopuolisille. Harjoituksiin liittyvät rajoitukset ovat tilapäisiä eivätkä koske suuria alueita.

Valtuutus rajoitusten antamiseen perustuu rikoslain 42 luvun 1 §:n säännökseen. Näin ollen puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotettu uusi 2 b §:n säännös ei merkitse tosiasiassa muutosta nykytilaan, vaan lähinnä noudatetun käytännön kirjaamista.

Edelleen samaansa selvitykseen viitaten puolustusvaliokunta toteaa, että pääsyä sotilaskohteisiin rajoitetaan ja valvotaan kohteiden tärkeyden, uhanalaisuuden ja salaamistarpeen perusteella. Lisäksi pääsyä vaarallisille alueille rajoitetaan yleisen turvallisuuden takaamiseksi. Tämän mukaisesti sotilaskohteet luokitellaan turvallisuusluokkiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja edellä esitettyyn viitaten viranomaistasoksi, jolla on toimivalta tehdä päätöksiä liikkumisrajoituksista, olisi tarkoituksenmukaista säätää lakitasolla puolustusvoimien aluehallintoviranomaiset ja paikallisviranomaiset. Puolustusvaliokunta on tehnyt tätä tarkoittavan muutoksen 2 b §:ään. Puolustusvoimista annetun asetuksen (667/1992) 5 luvun mukaan aluehallintoviranomaisia ovat maanpuolustusalueen esikunta ja sotilasläänin esikunta ja paikallisviranomaisia sotilaslaitos, joukko-osasto ja varuskunta. Alueella, joka on vain tilapäisesti puolustusvoimien käytössä sotaharjoitusta tai muuta harjoitusta varten, liikkumista koskevia rajoituksia voisi määrätä harjoituksen johtaja.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyillä perusteilla puolustusvaliokunta ehdottaa, että 2 b §:ssä oleva kohta ”voi sotilaallisista syistä” kirjoitettaisiin muotoon ”voi siinä määrin kuin sotilaalliset syyt tai ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta vaativat”.

Teknisesti em. muutokset on toteutettu jaksamalla 2 b § kahdeksi momentiksi.

Puolustusvoimien hallintojärjestelmä

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, puolustusvoimien alue- ja paikallishallintojärjestel-

mää uudistettiin vuonna 1993 voimaan tulleella puolustusvoimista annetun lain muutoksella. Silloin muodostettiin 12 sotilaslääniä, joiden aluejako noudatti pääosin lääninhallinnon rajoja. Lisäksi perustettiin kolme maanpuolustusalueetta lähinnä poikkeusolojen varalta tehtäviä valmisteluja sekä poikkeusolojen toimintaa varten. Muutoksen tarkoituksena oli (HE 211/1989 vp) hajauttaa hallintoa ja lisätä tulosvastuuta kaikilla hallintotasolla.

Vuonna 1993 toteutetulla muutoksella sotilaslääneistä muodostettiin alueellisen puolustusjärjestelmän ja aluehallinnon kannalta keskeiset johtoportaat. Entisten sotilaspriirin tehtävät ja resurssit siirrettiin uusimuotoisille sotilaslääneille ja osittain joukko-osastoille ja laitoksille. Jo ennen kuin hallinto- ja johtamisjärjestelmää koskeva muutos astui voimaan, puolustusvoimista annettua lakia muutettiin joulukuussa 1991 annetulla esityksellä. Tätä koskevassa mietinnössään (PuVM 2/1992 vp) puolustusvaliokunta korosti, että rauhan ajan hallintotehtävät tulee keskittää pääosin sotilaslääniä esikunnille ja luoda siten edellytykset mm. tulosjohtamisen toteuttamiselle joukko-osastotasolla.

Em. muutoksen tarkoituksena oli vähentää hallintotasojen normaaliajan johtamisessa. Tarkoituksena oli, että kutakin tehtävää ja toimialaa käsiteltäisiin pääsääntöisesti vain kahdella hallintotasolla. Maanpuolustusalueiden esikunnista oli tarkoitus tulla korkeintaan 30 henkilöä käsiteltäviä suppeita aluehallintoyksiköitä, joilla ei normaaliajan johtamisessa olisi erityistä roolia.

Puolustusvaliokunnan pääesikunnalta pyytämän selvityksen mukaan maanpuolustusalueiden esikuntien vahvuudet 1.10.1997 olivat keskimäärin 51 henkilöä. Henkilöstömäärän kasvu on johtunut siitä, että samalla paikkakunnalla toimineen maanpuolustusalueen esikunnan ja sotilasläänin esikunnan yhteiset kansliat on hajautettu molempiin esikuntiin. Samoin koko maanpuolustusalueella toimivia, mutta 1.1.1993 sotilasläänin esikuntaan sijoitettuja lähinnä huollon toimialajohtajia on sijoitettu maanpuolustusalueen esikuntaan.

Puolustusvaliokunta toteaa, että nyt esitettävällä muutoksella hallintotasojen määrää myös normaaliajan johtamisessa uudelleen lisätään.

Muutoksen perustelut on esitetty valtioneuvoston puolustuspoliittisessa selonteossa. Selonteossa todetaan maanpuolustusalueiden keskeinen tehtävä puolustusjärjestelmässä. Maanpuolustusalueen kykyä alueellisen taistelun ja liikkuvien sotatoimien johtamiseen parannetaan. Maanpuolustusalueiden komentajat johtavat alueensa puolustusta ja sen suunnittelua. Komentajien vastuuta rauhan ajan tulosohjauksesta lisätään ja maanpuolustusalueiden esikuntien henkilöstöä edelleen vahvennetaan.

Sotilasläänien operatiivisia tehtäviä karsitaan ja esikuntien henkilövahvuuksia pienennetään. Sotilasläänit vastaavat alueellaan asevelvollisuusasioista, sodan ajan joukkojen perustamisesta, paikallispuolustuksen järjestelyistä ja johtamisesta sekä vapaaehtoisen maanpuolustustyön ohjaamisesta ja tukemisesta.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus sotilaslääninimikkeen muuttamisesta maanpuolustuspiiriksi. Puolustusvaliokunta ei ole saaduissa selvityksissä todennut nimenmuutoksella saatavan mitään sellaista etua, joka palvelisi valmiutta ja puolustuskykyä tai parantaisi kansalaisten mahdollisuuksia saada palveluja puolustusvoimilta. Haittoja ja eriasteisia ongelmia nimenmuutoksesta sen sijaan näyttäisi koituvan runsaasti. Puolustusvoimien virallinen organisaatio saatettaisiin muutoksen jälkeen virheellisesti yhdistää maanpuolustustyössä toimiviin järjestöihin. Ottaen huomioon edellisestä muutoksesta kulunut

varsin lyhyt aika, nimen muuttaminen aivan uudeksi nimeksi ei myöskään antaisi vakuuttavaa kuvaa puolustushallinnon kyvystä pitkäjänteiseen organisatoriseen suunnitteluun. Muutos aiheuttaisi merkittävästi täysin tarpeetonta työtä ja turhia kustannuksia. Sotilasläänien sovittaminen maakuntajakoon ei myöskään ole mikään peruste nimenmuutokselle. Sotilaslääninimike kuvaa puolustusvaliokunnan mielestä edelleen alueen tehtäväkenttää oikealla tavalla. Edellä todetuilla perusteilla valiokunta ehdottaa sotilaslääninimikkeen säilyttämistä ja on tehnyt tätä tarkoittavat muutokset lakiehdotuksen 5 §:ään ja voimaantulosäännökseen.

Puolustusvaliokunta toteaa, että hallinnossa viime vuosina tehdyt muutokset ovat aiheuttaneet tarpeen pohtia koko hallinnon nimikkeistöä uudelleen. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, että muutoksia tehdään hallinnonalakohtaisesti ilman kokonaistarkastelua.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puolustusvoimista 31 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (402/1974) 5 §, sellaisena kuin se on laissa 494/1990, sekä

lisätään 2 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 572/1988, uusi 2 momentti ja lakiin uusi 2 b ja 9 b § seuraavasti:

2 a §

(Kuten HE)

2 b §

Puolustusvoimien aluehallintoviranomainen ja paikallisviranomainen voivat siinä määrin kuin sotilaalliset syyt tai ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta vaativat kieltää asiattomilta puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikumisen tai rajoittaa sitä. Kiellon rikkomisesta tuomittavista rangaistusseuraamuksista säädetään rikoslaissa.

Puolustusvoimien käytössä tilapäisesti harjoituksen järjestämistä varten olevalla alueella, jota käytetään materiaalin säilytykseen, joukkojen

ryhmytykseen tai jolla tapahtuva toiminta voi aiheuttaa vaaraa ulkopuolisille, 1 momentissa tarkoitettun kiellon tai rajoituksen voi määrätä myös harjoituksen johtaja. (Uusi)

5 §

Maan jakamisesta puolustusvoimien tehtäviä varten maanpuolustusalueisiin ja niiden alaisiin sotilaslääneihin säädetään asetuksella.

9 b §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. poist.)

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalevi Lamminen /kok
vpj. Jaakko Laakso /vas
jäsen. Satu Hassi/vihr (osittain)
Reijo Kallio /sd
Antero Kekkonen /sd
Ossi Korteniemi /kesk
Maija-Liisa Lindqvist /kesk
Raimo Mähönen /sd

Tuija Nurmi /kok
Erkki Partanen /sd
Risto Penttilä /nuors
Tuija Pohjola /sd
Matti Ryhänen /kesk
Outi Siimes /kok
Raimo Tiilikainen /r
vjäs. Reino Laine /vas.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO
21/1997 vp

Liite

Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 23 päivänä syyskuuta 1997 hallituksen esityksen 118/1997 vp laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan puolustusvoimista annettuun lakiin otettavaksi muun muassa säännös, jonka mukaan liikkumista puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsi-

tellään liikkumisrajoituksia koskevaa ehdotuksen 2 b §:ää. Sen todetaan merkitsevän puuttumista hallitusmuodon 7 §:ssä turvattuun liikkumisvapauden suojaan. Ehdotuksen katsotaan kuitenkin täyttävän ne vaatimukset, jotka on asetettu perusoikeuksien rajoittamiselle. Ehdotuksen ei katsota olevan ristiriidassa myöskään Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen 2 b §

Valtiosääntöoikeudellista merkitystä on lakiehdotuksen 2 b §:llä, jonka mukaan asetuksella säädettävä puolustusvoimien viranomaisen voi-

sotilaallisista syistä kieltää asiattomilta liikkumisen tai rajoittaa sitä puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa. Rangaistusseuraamuksista säädetään rikoslaissa.

Kyseinen säännösehdotus on merkityksellinen sen takia, että hallitusmuodon 7 §:n 1 mo-

mentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tähän perusoikeussäännökseen ei sisälly kirjoitettua lakivarausta oikeuden rajoittamisesta. Tällaisessa tapauksessa perusoikeuden rajoittamisen valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden arvioiminen jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Näistä rajoitusedellytyksistä valiokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt erityisesti huomiota vaatimukseen rajoituksen lailla säätämistä sekä rajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä rajoittamisen hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta.

Lailla säätämisen vaatimuksen kannalta on ongelmallista, että liikkumisrajoituksista päättämään oikeutettu puolustusvoimien viranomaisen määräytyisi asetuksen mukaan. Pyrkimys sääntelyn tällaiseen väljyyteen on sinänsä ymmärrettävää niiden tilanteiden moninaisuuden takia, joissa 2 b §:ää voitaisiin joutua soveltamaan. Asian perusoikeuskytkennän vuoksi valiokunta kuitenkin pitää välttämättömänä, että jo laista ilmenee se viranomaistaso, jolla on toimivalta tehdä päätöksiä liikkumisrajoituksista. Tätä tarkempi sääntely voidaan jättää asetukseen.

Lakiehdotus on yleisesti ottaen sopusoinnussa perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Tässä tapauksessa rajoituksen olennainen sisältö — liikkumiskielto tai -rajoitus — käy selville laista. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että liikkumisrajoituksen edellytyksenä olisi ”sotilaallisten syiden” olemassaolo. Ehdotettu edellytys on täsmennyttämättömydessään varsin väljä. Onkin asianmukaista tarkentaa ehdotusta tältä osin esimerkiksi viittaamalla sellaisiin intresseihin, joita esityksen perusteluissakin (s. 2/I) on mainittu, kuten puolustusvoimien fyysinen turvallisuus ja ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta. Perusoikeusrajoitus voidaan ehdotuksen mukaan saattaa voimaan puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa. Esityksessä käytetty ilmaisu eroaa rikoslain 42 luvun 1 §:n sanonnasta. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä eroavuutta ja sen merkitystä on vielä

selvitettävä. Laissa tulee pyrkiä mahdollisimman yksiselitteiseen sanontaan jo siitä syystä, että kiellon alueellinen laajuus vaikuttaa myös rangaistusuhan ulottuvuuteen.

Esityksen mukaisilla liikkumisrajoituksilla pyritään suojaamaan puolustusvoimien toimintaan liittyen kansallista turvallisuutta ja ulkopuolisten henkilöiden turvallisuutta. Tällainen tarkoitus muodostaa valiokunnan mielestä hyväksyttävän perusteen perusoikeusrajoituksen säätämiseksi.

Perusoikeusrajoituksen on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Rajoituksen tulee tästä syystä olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus on lisäksi sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Ehdotus on yleisesti ottaen sopusoinnussa näiden näkökohtien kanssa. Lain sanamuodosta ei tosin suoraan ilmene, että liikkumisvapauden rajoittamisen voimakkuuden (kielto tai vähäisempi rajoitus sekä sen alueellinen laajuus) tulee asettua oikeasuhtaisesti niihin perusteisiin, joiden vuoksi liikkumisvapautta rajoitetaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä seikka tulisi ottaa huomioon säännöksen sanamuodossa (esim. ”... voi siinä määrin kuin sotilaalliset syyt ja ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta vaativat ...”).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 artiklan 3 kappaleen mukaan liikkumisvapaudelle voidaan asettaa sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden ja moraalien suojelemiseksi tai muiden yksilöiden ja vapauksien suojelemiseksi. Saman artiklan 4 kappaleen mukaan erityisillä alueilla liikkumisvapautta voidaan rajoittaa demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä. Erityisalueita koskevien rajoitusten tarpeellisuutta arvioidaan siten välttämättömyysvaatimusta lievemmän kriteerin pohjalta. Valiokunta pitää selvä-

nä, että puolustusvoimien käytössä olevat alueet ovat ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuja erityisiä alueita ja että lakiehdotus ei näin muodoin ole ongelmallinen sopimusmääräysten kannalta.

Voimassa olevan lain 2 a §

Puolustusvoimista annetun lain 2 a §, johon nyt — nykyistä tekstiä muuttamatta — ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, sisältää valtuuden säätää asetuksella eräistä voima- ja pakkokeinoista ja tietyissä rajoissa myös rangaistuksista. Lain 2 a § säädettiin vuonna 1988, jonka jälkeen Suomi on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopi-

mukseen ja kansallinen perusoikeusuudistus on saatettu voimaan. Valiokunnan käsityksen mukaan nykyinen 2 a § on pikaisesti uudistettava ottaen huomioon mainituista seikoista johtuvat lainsäädäntöä koskevat vaatimukset.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Juha Korkeaoja /kesk
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok

Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

