

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Puolustusvoimien tehtävänä on puolustusvoimista annetun lain mukaan muun muassa huolehtia valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Valtakunnan rajojen vartiointiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä on lailla annettu myös rajavartiolaitokselle.

Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset ovat valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta annetussa asetuksessa. Osittain vanhentuneen asetuksen uudistamisen yhteydessä on todettu, että eräät siihen sisältyvät sääntelyt tulisi nykyisten lainsäädäntöperiaatteiden mukaisesti toteuttaa lailla tai antaa lailla valtuudet sääntelyyn lakia alemmalla säädöstasolla.

Esityksessä ehdotetaan puolustusvoimista annettua lakia täydennettäväksi lisäämällä lakiin säännös valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa käytettävistä voimakeinoista ja rangaistusseuraamuksista. Säännös on asian luonteen huomioon ottaen jouduttu kirjoittamaan valtuutussäännöksen muotoon niin, että varsinainen sääntely tapahtuisi pääosin asetuksella. Osa tarpeellisista määräyksistä annettaisiin valtioneuvoston ja puolustusministeriön päätöksillä.

Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi vuoden 1988 alusta voimaan tulevan valtion virkamieslainsäädännön uudistuksen edellyttämä puolustusvoimien virkoja koskeva tekninen muutos. Puolustusvoimien viroista ja toimista annettu laki ehdotetaan samalla tarpeettomana kumottavaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Yksityiskohtaiset säännökset aluevalvonnasta on annettu valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta annetulla asetuksella (185/63; aluevalvonta-asetus). Aluevalvonta-asetusta sovelletaan rauhantilassa olevan vieraan valtion sotilasosastoihin, sotilaspukua käyttäviin henkilöihin, aluksiin ja ilma-aluksiin sekä ohjuksiin. Lisäksi asetusta sovelletaan keskenään sotaa käyvien vieraiden valtioiden kauppa-aluksiin, sikäli kuin niistä ei ole toisin säädetty tai sovittu.

Asetusta täydentävät valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta annetut puolustusministeriön yleiset ohjeet. Aluevalvonnasta huolehtivia valvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi-, tullit-, merenkulku- ja ilmailuviranomaiset.

Suomen alueella olevista suoja-alueista sekä ulkomaalaisten ja ulkomaisten alusten liikkumisesta ja oleskelusta niillä on määrätty valtioneuvoston päätöksellä (723/81) ja puolustusministeriön päätöksellä (247/82).

Aluevalvontaa koskeva säännöstö on eräiltä osiltaan vanhentunutta. Käytännön valvontatyös-

sä useasti muutetun säännösten soveltamista on pidetty hankalana.

Puutteiden kartoittamiseksi ja niiden poistamiseksi puolustusministeriö asetti vuonna 1983 toimikunnan (aluevalvontatoimikunta) selvittämään valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaamista koskevien ja siihen liittyvien säännösten uudistamistarpeen ja tekemään sen perusteella puolustusministeriölle ehdotuksensa säädösehdotuksen muodossa.

Aluevalvontatoimikunnan 23 päivänä joulukuuta 1985 puolustusministeriölle luovuttamassa mietinnössä (komiteamietintö 1985:58) päädyttiin toteamaan, että aluevalvonnan nykyinen sääntelymalli, jossa perussäännökset sisältyvät puolustusvoimista annettuun lakiin (402/74) ja rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin (51/75) sekä niitä täydentävät yksityiskohtaisemmat säännökset ja määräykset asetuksiin sekä valtioneuvoston ja puolustusministeriön päätöksiin, on edelleen käyttökelpoinen.

Toimikunnan ehdotus aluevalvontalainsäädännön uudistamiseksi käsitti ehdotuksen asetukseksi Suomen alueen valvonnasta ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta, ehdotuksen puolustusministeriön päätökseksi Suomen alueen valvonnasta ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta annetun asetuksen täytäntönpäonnasta ja soveltamisesta sekä ehdotuksen valtioneuvoston päätökseksi Suomen alueella olevista suoja-alueista sekä ulkomaalaisten ja ulkomaisten alusten liikkumisesta ja oleskelusta niillä.

Aluevalvontalainsäädäntöä koskevan uudistuksen jatkovalmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota ehdotettuun säädöstasoon. Kun säännöstö tulisi sisältämään muun muassa rangaistussäännöksen ja säännökset voimakeinoista, on katsottu, että niistä tulisi vallitsevan lainsäädäntökäytännön mukaan säätää lailla eikä asetuksella, kuten toimikunta on mietinnössään ehdottanut.

Voimassa olevaa aluevalvonta-asetusta ei ole annettu minkään sen antamiseen valtuuttavan nimenomaisen lainsäädännön nojalla. Asetuksen tasaisen sääntelyn jatkamista voitaisiin siten pitää vakiintuneen käytännön jatkamisena. Asian periaatteellisen merkityksen huomioon ottaen on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa, että lainsäädännön kehittäminen tapahtuu lain tasaisen säännöksen nojalla. Käytännössä tämä toteutettaisiin niin, että puolustusvoimista annettuun lakiin sisällytetään alemmanasteiseen sääntelyyn valtuuttava yksilöity valtuutus. Jo nykyisin mainittu laki edellyttää, että valtakunnan alueellinen

koskemattomuus turvataan tarvittaessa voimakeinoja käyttäen.

Voimassa olevaan aluevalvonta-asetukseen ei sisälly yksityiskohtaisia säännöksiä voimakeinojen käytöstä. Asetuksen 45 §:ssä valtuutetaan puolustusministeriö antamaan muun muassa voimakeinojen käyttöä koskevat yleiset ohjeet. Sanotut ohjeet on uudistettu 16 päivänä kesäkuuta 1983 annetulla puolustusministeriön päätöksellä.

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan edellä esitetyn mukaisesti lisättäväksi uusi 2 a §, joka sisältäisi valtuuden asetuksella säätää ja lisäksi valtioneuvoston tai puolustusministeriön päätöksellä määrätä aluevalvonnan yhteydessä käytettävistä voimakeinoista ja hallinnollisista pakkokeinoista. Asetuksella voitaisiin edelleen säätää aluevalvontaa koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta tuomittavista rangaistusseuraamuksista.

Kun sääntelyjen asian laadun vuoksi tulisi olla mahdollisimman täsmälliset ja yksityiskohtaiset, ei niitä kaikilta osin ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista sisällyttää asetukseen. Asetusta täydentäisivät puolustusministeriön antamat määräykset, kuten nykyisinkin on asianlaita.

Kun suoja-alueita koskeva sääntely ehdotetaan toteutettavaksi valtioneuvoston päätöksellä, olisi siihenkin voitava sisällyttää voimakeinoja ja pakkokeinoja koskevia määräyksiä.

Valvonnassa käytettäviä pakkokeinoja olisivat pysäyttäminen, kiinniotto ja tarkastus. Pakkokeinojen käyttö olisi mahdollista ainoastaan asian selvittämistä varten ja sen vaatimassa laajuudessa.

Hallinnolliset enempää kuin rikosprosessuaalisetkaan pakkokeinot eivät kuitenkaan sellaiseenaan riitä turvaamaan aluevalvonnan tarpeellista tehokkuutta. Lainsäätäjällä onkin jo puolustusvoimista annetun lain säätämisen yhteydessä edellyttänyt, että aluevalvonnasta huolehditaan tarvittaessa voimakeinoin.

Aluevalvonnassa käytettäviä voimakeinoja olisivat fyysisen voiman, aseiden, estelaitteen, räjäytysvälineen tai muun sellaisen käyttö. Voimakeinojen käyttäjinä tulisivat valvontaviranomaisista kysymykseen lähinnä vain puolustusvoimat ja rajavartiolaitos.

Hallinnollisten pakkokeinojen ja voimakeinojen lisäksi lakiehdotus koskee aluevalvontasäännösten rikkomisesta tuomittavia rangaistusseuraamuksia. Myös tältä osin sääntely on nykyisin asetuksentasoisista (aluevalvonta-asetuksen 42 §). Kun puolustusvoimista annetussa laissa ei ole rangaistussäännöstä eikä sen antamiseen asetuksella valtuuttavaa säännöstä, ja kun rangaistus-

teikko on suunniteltu sellaiseksi, että siihen sisältyisi sakon lisäksi myös vankeusseuraamus, on pidetty asianmukaisena, että lakiin sisällytetään nimenomainen valtuutus säätää asetuksella aluevalvontaa koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta tuomittavista rangaistusseuraamuksista.

Puolustusvoimista annetun lain 7 § ehdotetaan samassa yhteydessä muutettavaksi vastaamaan vuoden 1988 alusta voimaan tulevan valtion virkamieslain (755/86) käsitteistöä. Samalla ehdotetaan kumottavaksi puolustusvoimien viroista ja toimista annettu laki (91/74) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Tämä niin sanottu virkatyypilaki käy uuden virkamieslainsäädännön voimaan tullessa tarpeettomaksi. Valtion virkamieslain mukaan viran nimeä ja laatua ei enää tarvitse yksilöidä laissa.

2. Esityksen taloudelliset ja muut vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia. Se ei myöskään edellytä henkilöstövoimavarojen lisäämistä eikä organisaatiomuutoksia.

3. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta annettu asetus korvattaisiin asetuksella Suomen alueen valvonnasta ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta. Asetus

sisältäisi muun muassa keskeisten käsitteiden määrittelyn, valvontaviranomaisten ja niiden tehtävien sääntelyn samoin kuin ulkomaisen sotilashenkilöstön sekä ulkomaisten valtionaalustien ja valtionilma-alusten maahantuloa ja siellä oleskelua koskevat säännökset. Lisäksi asetukseen sisällytettäisiin perussääntelyt valvontaviranomaisten valvonta- ja turvaamistoimenpiteistä.

Asetusta täydentäisi puolustusministeriön päätös. Päätös sisältäisi aluevalvontatehtävän suorittamista koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä lähinnä hallinnollisten pakkokeinojen ja voimakkeiden käytöstä. Päätös korvaisi nykyiset puolustusministeriön asiasta antamat yleiset ohjeet. Kullakin valvontatehtäviä suorittavalla hallinnonalalla voitaisiin lisäksi tarvittaessa antaa asiaa koskevia hallinnollisia ohjeita.

Suomen alueella olevista suoja-alueista sekä ulkomaalaisten ja ulkomaisten alusten liikkumisesta ja oleskelusta niillä määrättäisiin valtioneuvoston päätöksellä. Se korvaisi voimassa olevat valtioneuvoston ja puolustusministeriön päätökset. Päätöksen ja sen mahdollisten muutosten valmistelu tapahtuisi yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan ensi tilassa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puolustusvoimista 31 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (402/74) 7 § sekä *lisätään* lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

2 a §

Edellä 2 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista tehtävistä sekä niitä suoritettaessa käytettävistä voima- ja pakkokeinoista säädetään asetuksella ja määrätään lisäksi valtioneuvoston tai puolustusministeriön päätöksellä. Asetuksella säädetään niin ikään aluevalvontaa koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta tuomittavista rangaistus-seuraamuksista.

7 §

Puolustusvoimien viroista säädetään asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 198 _____.

Tällä lailla kumotaan puolustusvoimien viroista ja toimista 1 päivänä helmikuuta 1974 annettu laki (91/74) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1987

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Puolustusministeri *Ole Norrback*

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puolustusvoimista 31 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (402/74) 7 § sekä lisätään lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 a §

Edellä 2 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista tehtävistä sekä niitä suoritettaessa käytettävistä voima- ja pakkokeinoista säädetään asetuksella ja määrätään lisäksi valtioneuvoston tai puolustusministeriön päätöksellä. Asetuksella säädetään niin ikään aluevalvontaa koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta tuomittavista rangaistus-seuraamuksista.

7 §

Puolustusvoimien viroista ja toimista on säädetty erikseen.

7 §

Puolustusvoimien viroista säädetään asetuksella.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 198 .*

Tällä lailla kumotaan puolustusvoimien viroista ja toimista 1 päivänä helmikuuta 1974 annettu laki (91/74) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.
