

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/1997 vp

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 puuttamista 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 viranomainen 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 täsmentymättömyydessään 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 oikeasuhteisesti 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 moraalin 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 säädettyssä 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 Korkea-
 oja /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.

