

In memoriam
Kari S. Tikka
1944–2006

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS
SUOMEN LAKIMIESLIITTO
HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLINEN
TIEDEKUNTA
HELSINKI

Toimituskunta / Editorial Board

Edward Andersson

Kai Kalima

Timo Viherkenttä

Pekka Vihervuori

Tilausosoite / Orders

Suomalainen Lakimiesyhdistys / Finnish Lawyers' Association

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki, Finland

tel. +358 (0)9 6120 300

fax + 358 (0)9 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Kari S. Tikan valokuva s. V Jakke Nikkarinen

Taitto: Keski-Suomen Painotuote Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-266-9

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Mikael Hidén

Hard cases make bad law?

Eräs perusoikeussuojan ja terrorismin estämisvaltuuksien yhteensovittamisongelma perustuslakivaliokunnan lausuntojen 10/2005 vp ja 23/2005 vp valossa.

Tapahtumainkulku lyhyesti

Hallitus antoi syksyllä 2004 eduskunnalle esityksen (HE 187/2004 vp) puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta niin, että poliisilla olisi oikeus terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi saada puolustusvoimilta tarvittaessa myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua.

Kyseessä olevan lain 4 §:n viittaussäännösten uudistamista valmistelemaan oli sisäasianministeriössä asetettu työryhmä jo kesäkuussa 2001. New Yorkin 11.9.2001 terroritekojen jälkeen työryhmän toimeksiantoa laajennettiin käsittämään myös terroritekojen torjuntaa. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettu laki (781/1980) liittyi alkupe-
räisiltä lähtökohdiltaan melko rajattuihin, poliisin tehtävien kokonaisuuden kannalta ta-
vanomaisiin tilanteisiin kuten henkilöiden etsimiseen tai räjähteiden raivaamiseen.¹
Virka-avun saamismahdollisuuden laajentaminen myös virkamiehen henkilökohtaisen
aseen käyttämistä voimakkaamman sotilaallisen asevoiman – siis vaikkapa sotilasilma-
aluksen asevoiman – käyttämiseen merkitsi periaatteellisilta ja käytännöllisiltä ulot-
tuvuuksiltaan huomattavaa uutuutta lain siihenastiseen sisältöön verrattuna. Uutuus
näyttää kuitenkin tulleen valmistelluksi ikään kuin kysymys olisi ollut rutiininomaisesta
lainsäädännön ajantasaistamisesta. Uusi valtuus ehdotettiin sijoitettavaksi suppeana
pykälämuutoksena alun perin oleellisesti vaatimattomampia tilanteita varten luotuun
vuoden 1980 lain rakennelmaan.²

Hallituksen esityksessä ehdotettiin em. lain 4 §:ää muutettavaksi niin, että poliisilla
olisi sen mukaan oikeus saada puolustusvoimilta ”sotilaallisten voimakeinojen käyttöä”
edellyttävää virka-apua, jos se on välttämätöntä RL 34 a luvussa tarkoitettujen rikosten
(terrorismirikosten) estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoi-
tettiin perustelujen (s. 8) mukaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttämistä voimak-
kaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa aseellisten voimakeinojen käyttämistä, josta järeim-

¹ Lailla 781/1980 kumottiin 20.1.1896 annettu julistus sotaväen kutsumisesta antamaan virka-apua ja siitä mitä sil-
loin on noudatettava. Lain 1 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan virka-apu puolustusvoimilta tuli kysymykseen
henkilön etsimiseksi ja kiinni ottamiseksi, alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi, liikenteen ohjaamiseksi, omaisuuden
tilapäiseksi vartioimiseksi sekä räjähteiden raivaamiseksi ja muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi puo-
lustusvoimilla oli erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Lakia muutettiin myöhemmin laeilla 504/1995 (HE 57/1994 vp),
346/1998 (HE 225/1997 vp; siitä myös PeVL 38/1997 vp) ja 526/2003 (HE 44/2002 vp).

² Siihen, että näin meneteltiin, vaikuttivat luultavasti niin lainsäädäntöpuutteita kuin itse valmistelua koskevat jat-
kuvuustekijät. Mahdollista on myös, että uudet valtuudet haluttiin toteuttaa ilman ihmeempää dramatiikkaa tai että
niissä ei ylipäänsä nähty olevan mitään periaatteellisesti erityistä. Valmistelun suoritti sisäasiainministeriön asetta-
ma työryhmä, jossa oli edustajat ministeriön poliisiosastolta, puolustusministeriöstä ja pääesikunnasta. Esityksestä
ei pyydetty lausuntoja, ”koska lainmuutos on valmisteltu sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön yhteistyönä
ja työryhmä on kuullut asiantuntijoita tarvittavassa laajuudessa.” (HE 187/2004 vp, s. 7.)

pinä esimerkkeinä mainittiin tykkien ja ohjusten sekä sota-alusten ja sotilasilma-alusten aseistuksen käyttö. Hyvin suppeiden säätämisyjärjestysperustelujen lopuksi hallitus totesi olevan ”katsottava”, että laki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus piti kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 10/2005 vp; 12.4.2005) perustuslakivaliokunta totesi lyhyesti, että sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin ja voidaan ”ääritapauksissa vaarantaa kohteena olevien oikeus elämään”. Valiokunta toisaalta katsoi, että terrorismissa oli kysymys niin vaarallisesta rikollisuudesta, että sen estämiselle ja keskeyttämiselle oli olemassa ”perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta varsin painavat perusteet”. Lausunnossa keskityttiin arvioimaan perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksien tarkkarajaisuutta ja oikeasuhtaisuutta, ko. valtuuksien käyttämisedellytyksien säätelyä, järjestelyn ongelmia virka-apua koskevien säännösten kannalta ja päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Ponnessaan valiokunta totesi, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sen tekemät huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Kun perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt lakiehdotuksen korjaamista, toimitti sisäasiainministeriö 9.5.2005 hallintovaliokunnalle kirjelmän siitä, miten vaaditut muutokset ministeriön mielestä olisivat toteutettavissa. Hallintovaliokunta pyysi 12.5.2005 ministeriön esittämistä muutoksista suoraan uutta lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, joka antoi muutetusta ehdotuksesta lausuntonsa 8.6.2005 (PeVL 23/2005 vp). Ministeriön muutosehdotuksissa oli perustuslakivaliokunnan aikaisempaa lausuntoa seuraten määritelty kyseeseen tulevia voimakeinoja ja tarkennettu niiden käyttämisen edellytyksiä sekä muutettu päätöksentekomenettelyn säätelyä. Uudessa lausunnossaan valiokunta edellytti vielä joitakin täydennyksiä ko. sotilaallisten voimakeinojen määrittelyyn sekä ko. virka-apuun liittyvän toimivallan nimenomaista toteamista poliisilaissa ja puolustusvoimista annetussa laissa. Lausunnossa esitettiin lopuksi, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto merkitsi konkreettisine säännösehdotuksineen asiallisesti miltei substanssivaliokunnan roolissa toimimista. Omassa mietinnössään (HaVM 11/2005 vp; 14.6.2005) hallintovaliokunta lähinnä vain toisti perustuslakivaliokunnan esittämää. Eduskunta hyväksyi ko. lakiehdotukset 22.6.2005, lait vahvistettiin 15.7.2005 (523 ja 524/2005) ja tulivat voimaan 20.7.2005.

Kannanottojen arviointia

Jälkimmäisen lausuntonsa (PeVL 23/2005 vp) lopussa perustuslakivaliokunta esitti erillisenä kappaleena seuraavan toteamuksen:

”Valiokunta huomauttaa yleisesti, että esitetyn kaltainen sotavoiman käytön säätely olisi edellyttänyt perusteellisempaa arviointia ja huolellisempaa lainvalmistelutyötä.”

Lausuma on mielenkiintoinen. Lainvalmistelutyöhön kohdistettu kritiikki eduskunnassa ei sinänsä ole epätavallista. Lausumassa voidaan kuitenkin nähdä myös juuri perustuslakivaliokunnan rooliin kytkeytyvää kiusaantumista. Valiokunnan lausunnoista ilmenee valiokunnan pitäneen lakiehdotusta sekä perusoikeuksien suojan että toimivaltaa koskevien järjestelyjen

kannalta pahasti ongelmallisena. Tosiasiallinen paine saada laki säädetyksi – mieluiten jo ennen elokuussa 2005 pidettäviä yleisurheilun maailmanmestaruuskisoja ja niihin mahdollisesti liittyviä riskitilanteita – oli ilmeisesti kuitenkin hyvin voimakas. Syntyneessä tilanteessa perustuslakivaliokunta joutui epätavallisessa mitassa huolehtimaan myös lakitekstin muokkaamisesta perustuslain kannalta hyväksyttäväksi katsottuun asuun.

Valiokunnan lausunnoissa oli esillä useitakin valtiosäännön kannalta merkittäviä, mm. päätöksentekomenettelyä koskevia kysymyksiä. Tarkastelen seuraavassa kuitenkin vain kysymyksistä periaatteellisesti hankalinta eli lakiehdotuksissa mahdolliseksi tehdyn sotilasasein tapahtuvan voimankäytön suhdetta perusoikeuksien suojaan. Juuri tässä asiassa on nähdäkseni aiheutta kirjoituksen otsikossa olevaan – yhdysvaltalaisen *case law* -systeemin kuvauksissa välistä esitettyä lainaavaan – retoriseen kysymykseen. Prejudikaattituomioistuimissa saattavat käsiteltävän tapauksen erityiset tosiasialliset piirteet joskus olla sellaiset, että kestävä oikeudellisen linjauksen seuraaminen tapauksen ratkaisemisessa ei oikein houkuttele. *Hard case* -piirre näyttäisi tässä olleen siinä, että kovat tosiasialliset paineet vaativat – valmistelun ja sisällön ongelmista huolimatta – lain läpiviemistä eduskunnassa ”määräajassa”.

Tarkastelen em. perusoikeuskysymystä siviili-ilma-aluksen (matkustajakoneen) alasampumisvaltuuden puitteissa. Tällaisen esimerkkitalanteen valintaa voitaisiin pitää ääritilanteilla argumentointina. Pidän valintaa tässä kuitenkin kahdesta syystä asianmukaisena. Hallituksen esityksessä selvästi lähdettiin mahdollisuudesta mm. tällaiseen asevoiman käyttöön virka-apuna. Perusteluissa todettiin mm. (HE 187/04 vp, s. 8):

”Sotilaallisella voimakeinolla tarkoitetaan sotavarustein tapahtuvaa aseellisten voimakeinojen käyttämistä, joka on sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa. Tällaisia sotavarusteita ovat esimerkiksi erityyppiset rynnäkkökivääriä voimakkaammat konetuliaseet, tykit, ohjukset ja räjähteet. Virka-aputilanteessa sotilaallisella voimakeinolla tarkoitettaisiin myös sotavarustein varusteltujen panssariajoneuvojen, sota-alusten sekä sotilasilma-alusten aseistuksen käyttöä. Vaikka tällaisten voimakeinojen käyttötarve on lähinnä teoreettinen, on säännös tarkoituksenmukaista ottaa lakiin. Sotilaallisia voimakeinoja saatettaisiin tarvita esimerkiksi tilanteessa, jossa terroristien haltuun ottama ilma-alus olisi tulossa Suomen ilmatilaan, taikka se olisi Suomen ilmatilassa poistunut lentoreitiltään suunnaten lentonsa kohti yhteiskunnan kannalta erittäin merkittävää ja tuhoutuessaan laajalle alueelle tuhoa tai vakavaa vaaraa aiheuttavaa kohdetta, esimerkiksi ydinvoimalaa. Tällainen ilma-alus saattaisi suunnata lentonsa myös kohden huomattavaa taajamaa taikka paikkaa, jossa on koolla valtion ylintä johtoa.”

Perustuslakivaliokunta on käytännössään toisaalta vakiintuneesti lähtenyt siitä, että laissa säädettäviä valtuuksia kajota perusoikeuksien suojaan ei arvioida vain valtuuksien tyypillisen tai todennäköisen käyttämistavan perusteella, vaan niitä on arvioitava myös sen perusteella, minäläisiin toimiin valtuutus voi joissain tilanteissa oikeuttaa.

Matkustajakoneen alasampumisvaltuuden tarkastelussa on aluksi syytä tehdä kaksi periaatteellisesti merkittävää rajausta. Ensinnäkin on syytä todeta, että tässä ei ole kyseessä (sotilaallinen) maanpuolustus ja siitä johtuva oikeutus voimatoimenpiteitä koskeville valtuuksille. Kyseessä on siten selvästi erilainen tilanne kuin esimerkiksi säädettäessä aluevalvontalakiin

sisältyviä valtuuksia vuonna 2000 (HE 38/2000 vp). Käsitellessään tuon lain 33 ja 34 §:ään sisältyviä säännöksiä sotilaallisten voimakeinojen käytöstä ja vihamielisen toiminnan torjumisesta perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 21/2000 vp), että ”(n)ämä säännökset kytkeytyvät Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen tai Suomen täysivaltaisuuden puolustamiseen, eivätkä ne ole ongelmallisia perustuslain kannalta”.

Toinen periaatteellinen rajausta tai kommentti koskee toimenpiteen kohteeksi joutuvien ihmisten piiriä. Hallituksen esityksen perusteluissa on lyhyt alajakso, jonka otsikkona on ”Vaikutukset yksilön asemaan” (s. 7, II). Sen mukaan ehdotuksessa tarkoitettujen sotilaallisten voimakeinojen käyttö olisi hyvin epätodennäköistä ja ”kohdistuisi toteutuessaankin vain äärimmäisen vakavia rikoksia tekeviin”. Esimerkiksi terroriteosta tai sen suunnittelusta epäillyt ovat sinänsä myös perusoikeuksien suojan piirissä. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että sellaisiin henkilöihin, joiden perustellusti epäillään olevan toteuttamassa välittömästi uhkaavaa terroritekoa, voidaan kohdistaa hyvin pitkällekin meneviä voimakeinoja tuon teon estämiseksi. Alasampumisvaltuuden, joka koskisi vain ilma-aluksia, joissa on vain terroriteon toteuttajiksi perustellusti epäiltyjä, ei siten tarvitsisi olla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Hallituksen esittämän perustelun ongelma ja itse asiassa hätkähdyttävä piirre on kuitenkin se, että matkustajakoneen täysin sivulliset ”viattomat” matkustajat on siinä kokonaan sivuutettu. Annettavien valtuuksien tarkoituksena ei tietenkään ollut ulkopuolisten vahingoittaminen tai yleensä heidän oikeuksiinsa puuttuminen. Tällaista sivuuttamista voidaan kuitenkin pitää outona ja ehkä oireellisenakin siihen nähden, kuinka vakavia seuraamuksia – alasampumistilanteissa oletettavasti hengen menetys – laissa tarkoitettujen valtuuksien käytöstä voisi joissain, myös esityksessä viitatuissa tilanteissa väistämättä aiheutua sivullisille. Tarkastelen laissa tarkoitettuja valtuuksia seuraavassa vain tällaisten täysin sivullisiksi oletettujen matkustajien tai koneen henkilökunnan oikeuksien kannalta.

Kysymykseen sivullisten oikeuksiin kajoamisesta ei hallituksen esityksessä havaitakseni missään edes viitattu. Perustuslakivaliokunnan ensimmäisessä lausunnossa (PeVL 10/2005 vp) on sotilaallisten voimakeinojen käyttöä arvioitu perusoikeuksiin puuttumisen kannalta ja kiinnitetty sinänsä tarpeellista ja asianmukaista huomiota toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden sekä säätelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksiin. Tarkastelu ja korjailuvaatimukset liikkuvat kuitenkin varsin yleisellä tasolla. Valiokunta totesi voimakeinojen käytön voivan ääritapauksessa vaarantaa niiden kohteena olevien oikeuden elämään. Sivullisten oikeuksien suoja koskee lausunnossa suoraan vain yksi virke, alun yleisessä tarkastelussa oleva toteamus (s. 2, II): ”Sotilaallisten voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin.”³

Perustuslakivaliokunnan jälkimmäisessä lausunnossa (PeVL 23/2005 vp) tarkasteltiin paljolti sitä, kuinka hyvin sisäasiainministeriön kirjelmässä ehdotetut muutokset lakiehdotukseen

³ Myös sivullisia tarkoittavana voidaan ehkä pitää myös myöhempää (s. 3, II) toteamusta: ”Ehdotus muodostuu edellä esitetyn perusteella ongelmalliseksi säätelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta, etenkin kun otetaan huomioon, että sotilaallisen voiman käyttö sisältää mahdollisuuden puuttua poikkeuksellisen merkittävällä tavalla monien ihmisten useisiin perusoikeuksiin.”

vastasivat perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa esitettyjä vaatimuksia. Lausunnossa on perustellulla, vaikkakin yleiseksi jätetyllä tavalla tarkasteltu sotilaallisten voimakeinojen käytön edellytyksiä (s. 3, II):

”Virka-apu voi kirjelmän 4 §:n 2 momentin mukaan sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Torjuttavan vaaran tulee ehdotuksen perusteella uhata nimenomaan henkeä tai terveyttä. Sotilaallisia voimakeinoja ei siten ole mahdollista käyttää esimerkiksi omaisuusvahingon tai muun taloudellisen vahingon vaaran torjumiseksi. Henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran on lisäksi oltava asteeltaan vakavaa. Tähän liittyy valiokunnan mielestä se, että todennäköisyyden hengen menetykselle tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle tulee olla suuri. Edellytyksiin kuuluu vielä, että vaaran on oltava paitsi konkreettista myös kohta päätä eli välittömästi uhkaavaa sekä yleistä eli kohdistua suureen ihmismäärään. Virka-apu voi näin ollen sisältää sotilaallisia voimakeinoja, jos kaikki ehdotetussa säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät samanaikaisesti ja voimakeinojen käyttö on välttämätöntä vaaran torjumiseksi. Näiltä osin ehdotus täyttää perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa esitetyt täsmennysvaatimukset.”

Nimenomaisesti sivullisten oikeuksia koski lausunnossa vain yksi lyhyt kommentti ministeriön kirjelmässä tehtyyn ehdotukseen. Ministeriö oli ehdottanut lain 4 §:n 4 momenttiin virkettä voimakeinojen käytön puolustettavuudelle asetettavista kriteereistä ja sen jatkoksi virkettä: ”Erityisesti on otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa.” Valiokunta katsoi voimakeinojen puolustettavuutta koskevien kriteerien vastaavan lainsäädännössä voimakeinojen käytön säätelyssä tavanomaista säännöstä ja totesi sivullisten oikeuksia koskeva ehdotuksen kohdasta vain (s. 4, II): ”Säännös muistuttaa sivullisten hengen, terveyden ja muiden oikeuksien suojaamiseen liittyvien näkökohtien tärkeydestä.” Ministeriön lakitekstiin ehdottama ja lakiin sitten tullut em. lausuma on hengeltään luonnollisesti sympaattinen. Hämmäntävän avoimeksi kuitenkin jää, mitä merkitystä tällaisella lainkohdalla – tai perustuslakivaliokunnan sitä koskevalla lausumalla – ajateltiin olevan esimerkiksi kaapatussa matkustajakoneessa olevien sivullisten oikeuksien kannalta.⁴

Olisivatko sivullisten, esimerkiksi alasammuttavaksi ehkä tulevassa matkustajakoneessa olevien matkustajien, oikeudet sitten ansainneet tässä kohden enemmän huomiota? Olisivat. Vähintäänkin voidaan sanoa, että kyse oli perusoikeusjärjestelmän kannalta niin merkittävistä periaatteellisista seikoista, että perustuslakivaliokunnan rooli olisi vaatinut ainakin niiden käsittelemistä, vaikka valiokunta sitten ehkä olisikin päätenyt ehdotukset pääpiirtein hyväksy-

⁴ Mainittakoon, että sisäasiainministeriön kirjelmässä hallintovaliokunnalle (9.5.2005) viitattiin sivullisten suojaan koskevan lakitekstiehdotuksen perusteluksi asetuksen tasolle eli vastaavaan mainintaan kulkuneuvojen pysäyttämisestä annetun sisäasiainministeriön asetuksen (1097/2001) 5 §:ssä ja poliisin voimakeinojen käyttämisestä annetun sisäasiainministeriön asetuksen (979/2004) 4 §:ssä. Samassa yhteydessä kirjelmässä myös todettiin olevan ”ongelmallista”, että kaikissa tilanteissa sivulliset eivät muodosta yhtä yhtenäistä ryhmää, vaan voimakeinojen käytöllä tai hätävarjelulla saatettaisiin joissakin tilanteissa samanaikaisesti vaarantaa toisia sivullisia, mutta pelastaa toiset. Ongelmallisuus jätettiin kuitenkin tämän toteamuksen varaan.

välle kannalle. Valtuus ampuu siviili-ilma-alus alas merkitsee valtuutta toimeen, jonka määrääjä ja suorittaja etukäteen tietävät, että se johtaa varmuutta lähenevällä todennäköisyydellä täysin sivullisten ihmisten kuolemaan. Kuten edellä on viitattu, sivulliset ovat tässä viranomaisten toimivaltuuksien oikeutusperusteen kannalta merkittävästi toisessa asemassa kuin terroriteon toteuttajiksi epäillyt. Kysymys on viime kädessä siitä, miten viranomaisten tällaiseen toimivaltuuteen pitää sivullisten perusoikeuksien suojan kannalta suhtautua.

Esitän seuraavassa joitakin (sivullisten) hengen suojaan liittyviä näkökohtia. Vastaavilla näkökohdilla voisi luonnollisesti olla asiassa merkitystä myös muiden oikeuksien, lähinnä henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden (PL 7,1 §), sekä ihmisarvon loukkauksellisuuden (PL 1,2 §) kannalta.⁵

Hengen suojan (”oikeus elämään”; PL 7,1 §) merkitystä sinänsä ei tarvitse perustella. Se on myös yksi niistä oikeuksista, joiden suoja ihmisoikeusjärjestelmässä ei hätätilassakaan ole oikeutta sivuuttaa. Nähdäkseni on vain kahdentyyppisiä argumentteja, joilla voitaisiin ajatella perusteltavan sitä, että ehkä useillekin sivullisille varmaa kuolemaa merkitsevään toimeen voitaisiin ryhtyä.

Voidaan viitata siihen, että toimenpiteen tarkoituksena ei ole ko. sivullisten surmaaminen, vaan se on vain seuraamus aivan muuta tavoittelevasta toimenpiteestä. Tärkeän virkatoimen suorittamisesta väistämättä sivulliselle aiheutuvat vahingot voivat ehkä olla oikeusjärjestyksen sallimia vähäisten tai kompensoitavissa olevien haittojen kohdalla. Kun on kysymys hengenmenosta, joka on varmana pidettävä ja tekijän tiedossa hyvin oleva seuraamus, ei tällaisella näkemyksellä mielestäni voi olla oikeuttavaa merkitystä. Suomalaiseen oikeusajatteluun ei mahdu, että sivullisen varma ja suoranaista seurauksena toteutuva hengenmeno voisi olla jonkinlainen ”collateral damage”, ikävä haittapuoli. Sitä ei nähdäkseni myöskään voida selittää tässä oikeutetuksi minkään hätätilakonstruktion perusteella.

Toinen mahdollinen argumentti liittyy etujen punnintaan. Voidaan ajatella, että koneen ampuminen alas voi ihmishenkien menetyksestä huolimatta olla oikeutettua, jos näin voidaan pelastaa vielä suuremman ihmismäärän henki. Kysymys on hankala vähän samaan tapaan kuin joissain järjestelmissä esitetty kysymys, voiko kidutus olla oikeutettua, jos sen avulla pelastetaan ihmishenkiä. En puutu kysymyksen moraalisiin puoliin, mutta esitän pari perusoikeusjärjestelmään liittyvää näkökohtaa.

Käytännössä voidaan erilaisissa yhteyksissä joutua tilanteisiin, joissa yksilöiden perusoikeudet ovat vastakkain. Tällöin joudutaan punnitsemaan, minkälaisia etuja ja haittoja jostakin toimenpiteestä aiheutuu kummankin oikeudelle. Jonkin oikeuden vähäinen loukkaus voi olla oikeutettua, jos sillä saavutetaan huomattava etu toiselle oikeudelle. Kun kyseessä on juuri yksilöille – kaikille yksilöille – taatun edun suoja, on kuitenkin yleisestikin ongelmallista ajatella, että esim. viiden yksilön etu nauttii huomattavasti suurempaa suojaa kuin vaikkapa 50 yksilön sama etu. Kun kyse on juuri hengen suojusta, on lukumäärillä punninta vielä vakavammin ongelmallista.

⁵ Sivullisten hengen suojaan liittyvä tarkastelu seuraa tässä oleellisesti lausuntoa, jonka 20.5.2005 esitin perustuslakivaliokunnalle hallintovaliokunnan pyydettyä asiassa sisäasiainministeriön kirjelmään kohdistuvaa uutta lausuntoa.

Jos ylipäättään halutaan argumentoida lukumäärillä hengen suojan yhteydessä, on mielestäni välttämätöntä kiinnittää jonkinlaista huomiota siihen, millä varmuudella mitään tapahtuu tai saavutetaan. Jos ei ole varmaa, että matkustajakoneessa olevat tulevat tapahtumassa joka tapauksessa kuolemaan, voisi lukumäärien vertailu olla paikallaan enintään silloin, kun varman kuoleman viranomaistoimilla aiheuttamisen vastaparina on toisten ihmisten muuten varman kuoleman varma välttäminen. Kyseessä olevissa tilanteissa ei luultavasti kuitenkaan olisi aina varmuutta siitä, että matkustajat joka tapauksessa saavat surmansa, ja toisaalta olisi matkustajille aiheutetun varman kuoleman vastaparina luultavasti ainakin välistä vain epävarma oletus siitä, mitä muille ihmisille suunnilleen tulisi tapahtumaan.

Hieman toisentyyppinen argumentti kuin perusoikeuksien punninta olisi vetoaminen yleiseen etuun. Ajatus toisin sanoen olisi, että perusoikeuksien rajoituksia voidaan johonkin rajaan hyväksyä, jos ko. toimenpiteen takana on painava julkinen intressi. Perusoikeuksien suojan lähtökohta ei kuitenkaan ole se, että mikä tahansa tai kuinka pitkälle menevä rajoitus tahansa on mahdollinen, jos vain on riittävän painava julkinen intressi sitä puoltamassa. Perusoikeuksilla on ydinalueensa, johon ei tavallisella lailla voida puuttua. Minusta on rauhan oloissa väistämätöntä lähteä siitä, että mikään julkinen etu ei voi poistaa hengen suojaa.

Asiassa on mahdollista päätyä myös esittämästäni näkökohdista poikkeaviin käsityksiin tai painotuksiin. Kuten edellä todettiin, olisi valiokunnan rooli vaatinut, että tapauksessa merkittäviä sivulliselle kuuluvan suojan kysymyksiä joka tapauksessa tarkastellaan. Kun sivullisille kuuluvan perusoikeussuojan sisältöä ei valiokunnan kannanotoissa oikeastaan lainkaan käsitellä, jää täysin avoimeksi, minkälaisiin näkemyksiin tältä osin perustui lakiehdotusten hyväksyminen säädettäväksi tavallisena lakina. Oliko esimerkiksi niin, että lentomatkustajien miltei varman kuoleman aiheuttamista ei pidetty perusoikeuden ydinalueeseen puuttumisena, vai pidettiinkö tässä kohden ratkaisevana sitä, että toimenpiteen varsinaisena tarkoituksena ei ollut matkustajien kuoleman aiheuttaminen? Vai oliko ehkä perusteena se, että matkustajat tulevat ko. tilanteissa joka tapauksessa kuolemaan, vai lähdettiinkö ehkä siitä, että (rauhanajan oloissakin) voi olla niin painavia yleisiä etuja, että ne voivat oikeuttaa perusoikeuden ydinsisällönkin syrjäyttämisen tavallisella lailla? Se, että kysymykset voivat olla hankalia, ei oikeuta niiden sivuuttamiseen tilanteessa, jossa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa toimenpidevaltuudet sisältävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen. Sinisilmäistä olisi myös ajatella, että valiokunnan tässä päättämät kannanotot voisivat jäädä jonkinlaisiksi kapseloiduiksi erikoistapauksiksi, joilla ei ole vaikutusta myöhemmissä viranomaisten voimakeinovaltuuksia ja sivullisten oikeuksien suojaa koskevissa perustuslain tulkintatilanteissa.

Ekskurssi

Saksan liittopäivät hyväksyi vuoden 2004 kesäkuussa ilmaturvallisuutta koskevan lain, jonka avulla haluttiin mm. selkiinnyttää poliisin mahdollisuutta pyytää asevoimilta apua, mikäli ilmatilassa tehdään terroristinen hyökkäys. Laki mahdollisti matkustajakoneen alas ampu-

misen, jos konetta oltiin käyttämässä New Yorkin syyskuun 2001 tapahtumien kaltaiseen terroristi-iskuun. Liittopresidentti Köhler allekirjoitti ilmaturvallisuuslain (Luftsicherheitsgesetz, BGBl I S. 768) pitkään epäroityään tammikuussa 2005. Samalla hän ilmoitti avoimessa kirjeessä liittokanslerille epäilevänsä, että lain matkustajakoneen alasampumismahdollisuutta koskeva kohta (14 §, kohta 3) oli ristiriidassa perustuslain hengen suojaa ja ihmisarvon loukkaamattomuutta koskevien artiklojen kanssa. Liittopresidentti myös ilmoitti suosittelevansa, että lain perustuslainmukaisuus saatettaisiin tutkittavaksi Saksan liittovaltiosääntötuomioistuimessa. Asiassa tehtiinkin valtiosääntövalitus.

Liittovaltiosääntötuomioistuimen ensimmäinen senaatti antoi asiassa päätöksen 15.2.2006.⁶ Päätöksessä (n. 25 s.) on ymmärrettävästi paljon aineksia, jotka eivät ole tässä mielenkiintoisia (esim. liittotasavallan ja osavaltioiden kompetenssijakoa koskevat kohdat). Päätöksessä on kuitenkin myös perusoikeuksien suojaa koskevia linjauksia, jotka ovat huomion arvoisia myös suomalaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta. Tällaisten kohtien erikseen referointi antaa luonnollisesti vain puutteellisen kuvan päätöksen kokonaisuudesta. Linaan tähän kuitenkin joitakin kohtia päätöksen perusteluista. Tuomioistuimen omaksuman kannan osoittamiseksi on aluksi syytä esittää kaksi sitaattia. Ilmaturvallisuuslain perusoikeuksien kannalta kriittisin säännös, ilma-alukseen kohdistettavissa olevia toimenpiteitä koskeneen 14 artiklan 3 kohta, kuului seuraavasti:

”Välitön asevoimin tapahtuva puuttuminen on sallittua vain, jos olosuhteiden perusteella on lähdettävä siitä, että ilma-alusta aiotaan käyttää ihmishenkien vaarantamiseen, ja aseellinen puuttuminen on ainoa keino tämän välittömän vaaran torjumiseksi.”

Päätöksen keskeisten johtopäätösten yhteenvedossa (Leitsätze) tuomioistuin totesi:

”3. Sotavoimien valtuuttaminen ilmaturvallisuuslain 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti asevoiman välittömään käyttöön turvautuen ampumaan alas ilma-aluksen, jota aiotaan käyttää ihmishenkien vaarantamiseen, ei ole sopusoinnussa perustuslain 2 artiklan 2 kohdan 1 lauseessa turvautun hengensuojan ja 1 artiklan 1 kohdassa taatun ihmisarvon kanssa, sikäli kuin toimenpide tulee koskemaan tekoon osallistumattomia ihmisiä ilma-aluksessa.”

Itse päätöksessä ilmaturvallisuuslain ko. kohdan lausuttiin olevan ”mit Artikel – – des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig”.

Päätöksen perusteluissa todettiin mm.:⁷

(85) – – Jokainen ihmiselämä on sellaisena yhtä arvokas – –. Vaikka se edustaa perustuslaillisessa järjestelmässä ylintä arvoa – – on myös tämä oikeus perustuslain 2 artiklan 2 kohdan 3 lauseen mukaan lakivarauksen piirissä. Siten myös hengensuojaan voidaan parlamenttilain... nojalla kajota. Edellytyksenä on tällöin kuitenkin, että tällainen laki kaikissa suhteissa vastaa perustuslain vaatimuksia. Sen täytyy olla toimivallan puitteissa

⁶ Zitierung: BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz- Nr (1-156). Päätöksen tekstistä ks. <http://www.bverfg.de/entscheidungen>.

⁷ Lainauksen kohtien alussa on suluissa mainittu päätöksessä ko. kappaleelle annettu juokseva numero.

annettu, perustuslain 19 artiklan 2 kohdan mukaan on perusoikeuden ydinsisällön (We-sensgehalt) jättävä koskemattomaksi eikä laki saa muutenkaan olla vastoin perustuslain perusratkaisuja.

(86) Ilmaturvallisuuslain 14 artiklan 3 kohdan puheena oleva säännös ei tee näille vaatimuksille oikeutta.

(88) — Säännös on myös aineellisesti perustuslain 2 artiklan 2 kohdan 1 lauseen vastainen sikäli kuin sen mukaisten valtuuksien käyttäminen ei vaikuta vain niihin, jotka haluavat väärin käyttää ilma-alusta aseena, vaan myös henkilöihin, jotka eivät ole vastuullisia säännöksessä edellytetyn vakavan ilmapälikohtauksen aiheuttamisesta.

(121) — Perustuslain 1 artiklan 1 kohta ei suojele yksilöä vain alentavalta kohtelulta, leimaamiselta, vainoamiselta, halveksunnalta ja senkaltaisilta kolmansien henkilöiden tai valtion itsensä toimilta —. Perustuslainsäätäjän ajatuksen mukaan ihmisen olemukseen kuuluu vapaus määrätä itsestään ja kehittää itseään, ja yksilöllä on oikeus vaatia, että hänet tunnustetaan yhteisössä periaatteessa yhdenvertaiseksi ja itsessään arvokkaaksi jäseneksi. — Kun lähdetään tästä perustuslainsäätäjän ajatuksesta, sulkee velvollisuus kunnioittaa ja suojella ihmisarvoa jopa yleisesti pois mahdollisuuden, että ihmisestä tehtäisiin vain valtion (toimien) objekti —. Suoraan kiellettyä on siten kaikki sellainen ihmisen kohtelu julkisen vallan taholta, joka, osoittaessaan puuttuvaa kunnioitusta sille arvolle, joka kuuluu jokaiselle ihmiselle hänen itsensä, hänen henkilöytensä (Personsein) perusteella, asettaa hänen subjektiutensa, hänen statuksensa subjektina, periaatteellisesti kyseenalaiseksi —.

(122) Näiden kriteerien mukaan ei ilmaturvallisuuslain 14 artiklan 3 kohta ole sopu-soinnussa perustuslain 2 artiklan 2 kohdan 1 lauseen ja 1 artiklan 1 kohdan kanssa, sikäli kuin ilma-aluksen alasampuminen tulee koskemaan henkilöitä, jotka sen miehistönä ja matkustajina eivät ole mitenkään vaikuttaneet säännöksessä tarkoitetun ilmapälikohtauksen syntymiseen.

(123) — Tässä äärimmäisessä tilanteessa, jota lisäksi leimaa ilmassa olevan ilma-aluksen sisätilojen ahtaus, ovat matkustajat ja miehistö tyypillisesti ilman ulospääsykeino —.

(124) Tämä tilanne ei tee heitä vain rikoksentehtäjäiden objekteiksi. Myös valtio, joka siinä tilanteessa ryhtyy ilmaturvallisuuslain 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin torjunta-toimiin, käsittelee heitä muiden ihmisten suojelemiseen tarkoitetun pelastustoimen pelkkinä objekteina. Ulospääsy- ja pakenemiskeinojen puute, joka on tunnusomaista uhreiksi joutuneille ilma-aluksessa oleville, toteutuu myös suhteessa niihin, jotka määräävät ja toteuttavat ilma-aluksen alasampumisen. Lentokoneen miehistö ja matkustajat eivät voi tätä valtion toimenpidettä heidän vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolella olevista syistä väistää, vaan ovat puolustuskyvyttöminä ja avuttomina sille alttiina sillä seurauksella, että he tulevat yhdessä ilma-aluksen kanssa tarkoituksella alasammutuiksi ja sen seurauksena varmuuteen rajautuvalla todennäköisyydellä surmatuiksi. Menettely ylenkatsoo kohteeksi joutuneita subjekteina, joilla on arvo ja luovuttamattomia oikeuksia. Se, että heidän surmaamistaan käytetään välineenä muiden pelastamiseen, merkitsee heidän esineellistämistään ja samalla heidän oikeuksiensa riistämistä; —.

(125) Tämä tapahtuu lisäksi olosuhteissa, joissa ei voida odottaa, että sillä hetkellä, jolla olisi päätettävä ilmaturvallisuuslain — mukaisista toimenpiteistä, tosiasiallinen tilanne

olisi aina täysin nähtävissä ja oikein arvioitavissa. – [E]i voida lähteä siitä, että tällaisen toimenpiteen määräämisen ja toteuttamisen tosiasialliset edellytykset aina olisivat siihen vaadittavalla varmuudella todettavissa.

(126) Erityisesti Vereinigung Cockpit (pilottien järjestö) on viitannut siihen, että jo sen toteamista, että ilmaturvallisuuslain 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vakava ilmapäli-kohtaus on tapahtumassa ja siitä aiheutuu vakavan onnettomuuden vaara, voi olosuh-teista riippuen leimata suuri epävarmuus –.

(132) Myöskään arvio, jonka mukaan ne, jotka tekoos osallistumattomina ovat mukana ihmishenkien vaarantamiseen ilmaturvallisuuslain 14 artiklan 3 kohdan tarkoittamalla tavalla käytettävässä ilma-aluksessa, olisivat joka tapauksessa kuoleman omia, ei voi viedä säännöksen mukaiseen torjuntatoimeen yleensä liittyvältä avuttomassa asemassa olevien viattomien ihmisten surmaamiselta näiden ihmisten arvon loukkaamisen omi-naisuutta. Ihmiselämä ja ihmisarvo nauttivat yhtäläistä perustuslaillista suojaa riippu-matta siitä, kuinka kauan yksilön fyysinen olemassaolo jatkuu. Joka tämän kieltää tai saattaa kyseenalaiseksi, kieltää lentokonekaappauksen uhreina vaihtoehtottomaan hätä-tilanteeseen joutuneilta samalla juuri sen kunnioituksen, joka heille heidän ihmisarvonsa vuoksi kuuluu.⁸

Olen edellä esittänyt perustuslakivaliokunnan em. lausunnoista osin kriittisiäkin kommentteja, jotka osaksi koskevat lausunnoissa lausuttua, mutta ehkä vielä suuremmassa määrin sitä, mikä lausunnoissa on sivuutettu. Lähdin aikanaan siitä, että lakia ei korjatussakaan muodossa voida säätää tavallisena lakina. Jos tällaista linjaa olisi seurattu, olisi ilmeisesti jouduttu miettimään, mitä sitten tehdään. Mahdollisuuksia olisi sinänsä ollut useampiakin. Laki olisi voitu jo valio-kunnankin viittaaman heikon valmistelun vuoksi hylätä (ja siten palauttaa uuteen valmiste-luun). Lakitekstiä olisi myös voitu muuttaa niin, että perustuslainvastaisiksi katsotut kohdat oli-si korjattu (esim. poistettu siviili-ilma-alusten alasampumismahdollisuus ja tiukennettu val-tuuksien säätelyä), jolloin laki olisi voitu säätää tavallisena lakina. Virka-avun rajoittamisen niin, että siihen ei voi kuulua valtuutta ampuu alas siviili-ilma-alus, jossa on viattomia sivullisia, ei olisi tarvinnut olla asiallisesti mahdotonta tai vastuutonta siihenkään nähden, että hallitus it-sekin kuvasi tällaisten voimakeinojen tarpeen ”lähinnä teoreettiseksi” (HE 187/2004 vp, s. 8).

Siinäkin tapauksessa, että asian lykkäämistä uuteen valmisteluun tai valtuuksien mainitun-kaltaista rajoittamista ei olisi – esimerkiksi lähestyvien yleisurheilun maailmanmestaruuskiso-jen huolestuttamina – kuitenkin pidetty mahdollisena, olisi ollut mahdollisuus säätää välttä-mättömiksi katsotut valtuudet poikkeuslailla.⁹ Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käy-

⁸ En ole pyrkinyt seuraamaan päätöksen johdosta Saksassa käytyä keskustelua. Mainittakoon kuitenkin, että liittotasavallan sisäasiainministeri Wolfgang Schäuble on päätöksen luoman esteen poistamiseksi vastikään ehdot-tanut, että maan perustuslain sotavoimia koskevan 87 a artiklan 2 kohtaan tehtäisiin lisäys, joka tekisi mahdolliseksi sotavoiman käytön ei vain nykyisen sanamuodon mukaisesti ”zur Verteidigung”, vaan sen lisäksi ”zur unmittelbaren Abwehr eines sonstigen Angriffs auf die Grundlagen des Gemeinwesens”. Ks. ehdotuksesta ja sen kritiikistä esim. He-ribert Prantlin artikkeli *Süddeutsche Zeitung* 3.1.2007, Schäublen kirjoitus *Der Tagesspiegel* 5.1.2007, Justus Leich-tin kirjoitus 9.1.2007 – http://www.wsws.org/de/2007/jan_2007/scha-j09.shtml sekä Baijerin sisäministerin Günter Becksteinin haastattelu *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 20.3.2007.

⁹ Lain säätämistä poikkeuslakina (jollei sitä hylätä) esitettiin vastalauseissa, jotka vasemmistoliiton ja vihreiden edustajat yhteisesti liittivät kumpaankin valiokunnan lausuntoon (PeVL 10/2005 vp ja PeVL 23/2005 vp).

tännössään soveltanut tavoitteiltaan sinänsä tervettä poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Ajatuksena on se, että puhtaasti kansalliselta pohjalta lähteviä poikkeuslakeja ei enää tulisi säätää muutoin kuin erityisen painavista syistä. Kyseessä ei kuitenkaan ole perustuslaissa säädetty rajoitus, vaan valtiosääntöpoliittinen periaate. Poikkeuslakeja voidaan siten säätää myös puhtaasti kansalliselta pohjalta esiin nousseissa kysymyksissä, kuten on ilmennyt esimerkiksi sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lakiehdotuksen käsittelyssä (PeVL 6/2006 vp; 3.3.2006). Ironista olisikin, jos juuri perustuslakinormiston selkeydellä ja perusoikeusnormien reaalisuudella perusteltu poikkeuslakien välttämisen periaate vietäisiin niin pitkälle, että se käytännön vaikeissa tilanteissa johtaisi lain säätämismahdollisuuden säilyttämiseksi perusoikeuksien suojaa vesittäviin tulkintoihin.

Saatetaan ehkä kysyä, mitä etua yksilön oikeuksien kannalta on sillä, että viranomaisten toimivaltuudet joudutaan säätämään poikkeuslailla tavallisen menettelyn noudattamisen sijasta, kun lopputulos on yksilön kannalta kuitenkin sama: oikeuksia rajoittavat valtuudet tulevat säädetyiksi. Sillä, että tietynlaisten valtuuksien säätämisen katsotaan edellyttävän poikkeuslakimenettelyä, voi yksilön oikeuksien suojan kannalta kuitenkin olla kaksi merkittävää etua. Pakko käyttää poikkeuslakimenettelyä merkitsee aina määräenemmistövaatimusta ja edellyttää usein käytännössä juuri lain kiireelliseksi julistamiseen vaadittavaa viiden kuudesosan enemmistöä annetuista äänistä. Korkea määräenemmistövaatimus taas ei merkitse vain periaatetason hyvää ajatusta poikkeuksellisten valtuuksien kytkemisestä mahdollisimman laajaan kansanvaltaiseen hyväksyntään, vaan käytännössä usein myös aivan konkreettista tarvetta rajoittaa esim. kaavaillut perusoikeuksiin puuttumiset niin suppeiksi, että laille voidaan saada tarvittava kannatus.

Toinen ainakin tapauksittain ilmenevä etu liittyy siihen vaikutukseen, mikä perustuslakivaliokunnan omaksumilla tulkinnoilla on valiokunnan myöhempiin tulkintakannanottoihin tai ylipäänsä lainsäädäntökäytännössä omaksuttuihin käsityksiin. Jos valiokunta jossain epäselväksi katsotussa asiassa omaksuu tulkinnan, joka sallii ko. lain säätämisen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, tällainen ”väljä” tulkinta miltei väistämättä jotenkin ohjaa valiokunnan myöhempiä tulkintoja vastaavanlaisissa kysymyksissä. Jos taas valiokunta tuollaisessa tilanteessa omaksuu tulkinnan, jonka mukaan ko. laki on säädettävissä vain poikkeuslakina, myös tällainen ”tiukka” tulkinta väistämättä jotenkin ohjaa myöhempiä tulkintaratkaisuja. Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjat, joilla suomalaisessa käytännössä on oleellinen vaikutus esim. perusoikeussäännösten tosiasialliseen merkitykseen, muodostuvat yksittäisistä tulkintavaliinnoista ja niiden yleensä varsin johdonmukaisesta seuraamisesta myöhemmissä tulkintaratkaisuisissa. Yksilölle perusoikeuksista tosiasiasa koituvan suojan kehittämisen ja kehittymisen kannalta voivat ”tiukan” tulkinnan ja poikkeuslain säätämisen hyväksymisen yhdistävät kannanotot tapauksittain olla suotuisampia kuin kannanotot, joissa ”väljään” tulkintaan päädytään ehkä osaksi juuri poikkeuslakimenettelyn välttämisen vuoksi.

Toinen ekskurssi

Lentokonekaappauksiin liittyvät pakottaviksi katsotut tilanteet olivat mielenkiintoisen vertailukohdan tarjoavalla tavalla esillä perustuslakivaliokunnassa myös noin 35 vuotta sitten. Lentokonekaappaukset olivat tuolloin aiheuttaneet maailmalla paljon keskustelua ja ehkä paniikkiakin. Niin YK kuin ICAO:kin korostivat tarvetta ryhtyä kaikkiin mahdollisiin toimiin tämän rikollisen toiminnan estämiseksi ja siitä aiheutuvien vahingollisten seuraamusten vähentämiseksi. Myös Suomessa pidettiin tarpeellisenä ryhtyä erityistoimiin lentoliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi. Hallitus esitti erillistä lakia, jolla annettaisiin lentokenttähenkilökunnalle erilaisia valtuuksia matkustajien ja lentokentille tulevan yleisön valvomiseksi. Valtuudet koskivat lähinnä henkilöiden ja matkatavaroiden tarkastusta ja tietynlaisten esineiden takavarikointia. Valtuudet oli kirjotettu suhteellisen väljiksi. Hallitus esitti lain säätämistä tavallisena lakina (HE 157/1970 vp).

Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi mm. (PeVL 2/1971 vp):

”Niin kuin lakivaliokuntakin on asiassa antamassaan lausunnossa todennut, on puheena olevan lakiehdotuksen tarkoituksena myöntää viranomaisille kysymyksessä oleviin tarkastustoimenpiteisiin tuntuvasti laajemmat valtuudet kuin poliisi- ja tulliviranomaisilla yleensä on ollut. Viranomaisten toimivallan tällainen laajentaminen merkitsee samalla yksityisen henkilön oikeusaseman heikentämistä siltä osin kuin kysymys on hänen henkilökohtaisen koskemattomuutensa oikeudellisesta suojasta. Luonnollista on, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla ei voida antaa viranomaisille kuinka pitkälle tahansa meneviä valtuuksia henkilöön kohdistuviin pakkotoimiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen säännökset antavat viranomaisille niin laajat valtuudet puuttua yksityisen henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, että se voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla.”

Laki säädettiin poikkeuslakina. Valiokunnan omaksumalla tulkinnalla oli vaikutusta siihen, millä tavoin valiokunnassa myöhemmin – esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksuja koskevassa asiassa¹⁰ – suhtauduttiin perusoikeussuojaan puuttumisvaltuuksille asetettaviin vaatimuksiin.

Valiokunnan tulkintaratkaisut vuosilta 1971 ja 2005 ovat oman vaiheensa ja tarkasteltavana olleen tilanteen lapsia. Suoria vertailuja ei siten voida tehdä. Voidaan kuitenkin todeta, että perustuslain keskeinen tulkitsija näyttää näissä kahdessa tapauksessa asennoituneen sivullisten oikeuksiin puuttumisen rajoihin hyvin eri tavoin.

* * *

Hard cases make bad law?

A problem of harmonising fundamental rights and anti-terrorism powers in view of two statements by the Constitutional Law Committee of the Parliament of Finland

In Finland the system of controlling the constitutionality of Acts of Parliament has traditionally been based on the idea of prior control, so much so that the possibility of *judicial review*

¹⁰ Ks. PeVL 3/1977 vp ja peruutetun esityksen sijaan annettua uutta esitystä koskenut PeVL 4/1978 vp.

was introduced only in the new Constitution of 2000. A central and undisputed role in the prior control of legislation belongs to the Constitutional Law Committee of the Parliament, to which legislative bills are sent for scrutiny if there are any doubts concerning their constitutionality. In recent times, the number of statements on constitutionality issued by the Committee in a normal parliamentary year has ranged between 50 and 70.

In October 2004, a Bill on the amendment of the Act concerning Executive Assistance given to the Police by the Armed Forces was sent to the Committee. The principal novelty in the bill – and the main concrete question in the article – was the extension of the right of the military to assist the Police also by the application, in certain situations, of armed force beyond personal firearms. According to the bill, this would include the use of the weapons systems of military aircraft or naval vessels and could even mean the shooting down of passenger airliners. To be sure, this was seen as an extreme and improbable case; the use of such force would require compelling reasons to believe that the airliner was to be used as a weapon against large population concentrations or other objects of vital public importance. The Committee, in its report in April 2005, mainly discussed certain other issues connected with the bill and required some changes to be made in it. Concrete proposals for such changes were then submitted to the Committee, which later issued its opinion in another report in June 2005. The Committee referred in general terms to the complexity of the issues involved and criticized the poor preparation of the bill, but came to the conclusion that the latest wording of the bill was constitutionally acceptable.

The bill was perhaps a "hard case" for the Committee, as there was strong political pressure to get the bill passed without delay. One factor contributing to the pressure seems to have been that the World Championships in Athletics, with all the media attention and large gatherings of people, were to be held in Helsinki in August 2005. The author expresses a rather critical view of the two reports of the Committee. The criticism concerns not so much what was said in the reports, but rather the omissions of the Committee, i.e., what the Committee did not discuss at all or only touched upon with brief comments in very general terms. In the author's view, if the authorities were to be given in concrete legislation the power to shoot down passenger airliners, one could not avoid, in the constitutional assessment of such legal provisions, to discuss concretely the position and rights of the passengers and crew in the airliner – innocent persons facing in a shoot-down a practically certain death. The discussion would inevitably involve such essential questions as the significance of human dignity and the right to life, the inviolability of the core of the basic rights, the limits of emergency powers, the dubiousness of arguments based on numbers of people (violated or protected) and the significance of the level of certainty in assessing the factual preconditions and consequences.

As an interesting point of comparison, the author also refers to and briefly describes a decision by the German Federal Constitutional Court from 15 February 2006. In the decision, the Court declared some newly amended provisions in the Air Travel Security Act, conferring the same kind of powers as the new Finnish Act, to be unconstitutional. The decision was essentially based on considerations of human dignity and the protection of life and personal freedom.

Mikael Hidén

Professor, University of Helsinki