

Puolustusministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö on arvioinut asiaa vain lausunnossa esitetyiltä osin. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavan.

### 1. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §

Esitysluonnoksessa esitetään, että puolustusvoimista annetun lain 2 §:ään lisättäisiin puolustusvoimien Nato-jäsenyyteen liittyviä tehtäviä. Tätä perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa esimerkiksi seuraavasti:

”Suomen Nato-jäsenyyden vuoksi Puolustusvoimien tehtäviin nähdään tarpeelliseksi lisätä nimenomainen säännös Pohjois-Atlantin liiton jäsenyydestä Puolustusvoimien toiminnalle aiheutuvista velvoitteista.” (HE, s. 43)

Esitysluonnoksesta ei vaikuta ilmenevän täysin selvästi, onko 2 §:n muutos oikeudellisesti vain selkeyttävä, vai säädettäisiinkö tässä samalla puolustusvoimille jotain uusia tehtäviä. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, lisätäänkö tällä puolustusvoimille tosiasiallisesti uusia tehtäviä nykytilaan verrattuna.

### 2. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4a § ja 12 §

Esitysluonnoksessa esitetään muutettavaksi puolustusvoimista annetun lain 4 a §:ää ja 12 §:ää. Esitysluonnoksessa todetaan näiden osalta

”Pykälissä säädetään Puolustusvoimien toimialaan kuuluvan kansainvälisen avun pyytämisestä ja yhteistoiminnasta Suomen alueella (4 a §) sekä kansainvälisen avun antamisesta, yhteistoiminnasta ja muusta kansainvälisestä toiminnasta (12 §) ja näihin tehtäviin osallistumista koskevasta puolustusministeriön päätöksenteosta. Suomen Nato-jäsenyyden toteuduttua 4 a pykälään ja 12 pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi toisen valtion, Euroopan unionin ja kansainväliselle järjestön rinnalle ”Pohjois-Atlantin liitto” nimenomaisena kansainvälisenä järjestönä, jolta Puolustusvoimien toimivaltaan kuuluvaa apua voitaisiin pyytää ja jolle Puolustusvoimien toimivaltaan kuuluvaa apua voitaisiin antaa ja jonka kanssa yhteistoimintaan voitaisiin osallistua niin Suomen alueella kuin Suomen alueen ulkopuolellakin. Naton katsotaan olevan Puolustusvoimien toiminnan kannalta niin keskeinen kansainvälinen järjestö, että Pohjois-Atlantin liitto järjestönä tulisi

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

mainita säännöksissä nimenomaisesti. Lainkohtia voitaisiin soveltaa Naton lisäksi edelleen myös muihin kansainvälisiin järjestöihin kuten YK:iin, minkä vuoksi säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi avun antaminen ”muulle” kansainväliselle järjestölle, avun pyytämisen ”muulta” kansainväliseltä järjestöltä ja yhteistoiminta ”muun” kansainvälisen järjestön kanssa.” (HE s. 45-46)

Esitysluonnokseen ei sisälly ehdotusta kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta. Ottaen huomioon se, että näillä kahdella lailla on aineellisesti merkittävä yhteys, olisi perusteltua vielä täsmentää, että tämän Naton mainitsemisen puolustusvoimista annetussa laissa ei ole tarkoitus vaikuttaa päätöksentekoa koskeviin toimivaltajärjestelyihin, vaikka esitykseen ei sisälly vastaavaa muutosehdotusta päätöksentekoa koskevaan lakiin.

### 3. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §

Esitysluonnoksessa esitetään, että puolustusvoimista annetun lain 14 §:n 1 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus tilapäisesti käyttää kiinteistöjä myös puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että

”voimassa olevan lainsäädännön mukaan Puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Momentissa mainittu puolustusyhteistyö ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpano katkaisivat myös muita tilanteita kuin voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitetun harjoitustoiminnan ja puolustusvalmiuden kohottamisen, mikä laajentaa tilapäisessä käytössä olevien kiinteistöjen käyttötarkoitusta.” (s. 46)

Esitysluonnoksen sivulla 61 todetaan tämän osalta, että

”Ehdotetussa muutoksessa on kyse jo voimassa olevan toimivaltuuden soveltamisalan laajentamisesta vastaamaan turvallisuusympäristön muutosta. Voimassa oleva säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Toimivaltuus ei itsessään ole uusi, mutta muutos mahdollistaisi kiinteistöjen tilapäisen käyttöönoton myös puolustusyhteistyössä ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanossa. Muutokselle on sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvä välttämätön ja painava yhteiskunnallinen tarve, eikä säännöstä oltaisi muuttamassa muilta osin.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toimivallan laajennuksen hyväksyttävyyttä perusoikeusrajoituksena ei ole juurikaan perusteltu. Voimassa oleva lain 14 §:n 1 momentti on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, jolloin perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa:

”Kiinteistöjen tilapäinen käyttö Käyttöoikeus. Puolustusvoimilla on lakiehdotuksen 14 §:n perusteella oikeus käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta merkitykselliselle sääntelylle on sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve. Sotilaallisen harjoitustoiminnan ja puolustusvalmiuden kohottamisen tarpeet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa omaisuuden suojaa. Puolustusvoimien oikeus rajoittuu ehdotuksen perusteella vain kiinteistöjen tilapäiseen käyttöön, eikä käyttöoikeus ulotu lainkaan asuinrakennuksiin, piha- ja puutarha-alueisiin, korjaamattomiin viljelysmaihin tai maa- ja metsätaloudellisiin koekenttiin. Kiinteistön tilapäisen käytön edellytetään olevan välttämätöntä säännöksessä mainittujen

toimintojen kannalta. Lisäksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ovat merkityksellisiä pykälän 1 momentissa oleva kieltö tarpeettoman haitan tai vahingon aiheuttamisesta sekä 4 momentin säännös kiinteistön omistajan tai haltijan oikeudesta saada korvaus kiinteistön käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.” (PeVL 51/2006 vp, s. 5-6)

Oikeusministeriö katsoo, että 14 §:n 1 momentin mukaisessa toimivallassa olisi kyse puolustusvoimille annettavasta toimivallasta rajoittaa omaisuudensuojaa nykyistä laajemmin. Toimivallan laajentamista ei ole perusteltu tarkemmin. Pelkästään se, että toimivaltuus olisi käytettävissä nykyisin kapeammalla soveltamisalalla erilaisiin tilanteisiin, ei vielä muodosta riittävää arviointia siitä, että toimivallan laajentamista voitaisiin pitää laajemmassa muodossa oikeudellisesti hyväksyttynä. Säännösehdotuksen mukaan puolustusvoimilla olisi oikeus ottaa kiinteistö tilapäisesti käyttöön, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan, puolustusyhteistyön, Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanon tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että puolustusyhteistyö ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpano ovat käsitteinä hyvin paljon avoimempia kuin nykyisen säännöksen mukaiset kriteerit. Säännösehdotus vaikuttaisi mahdollistavan hyvin pitkäaikaisen tilapäisen käytön, koska ehdotetut uudet käsitteet ovat avoimempia kuin nykyisen säännöksen mukaiset kiinteistön käyttöönottoperusteet. Esitystä on jatkovalmistelussa täydennettävä arvioinnilla toimivallan laajentamisesta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Jatkovalmistelussa on myös syytä arvioida, tulisiko käyttöönotto-oikeutta rajata ajallisesti joko koko pykäläehdotuksen tai osan pykälässä olevista kiinteistön käyttöönottoperusteista osalta. Säännösehdotuksen soveltamisala jää jossain määrin epäselväksi käsitteiden avoimuuden vuoksi. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, tulisiko esimerkiksi käsitettä ”puolustusyhteistyö” tarkentaa, jolloin toimivaltuus olisi esitysluonnoksessa ilmaistua täsmällisempi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös perustelukannanottoon, jossa todetaan

”Muutoksella täydennettäisiin Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetun lain (124/2024) 13 §:ää, jonka mukaan Puolustusvoimilla on toimivalta antaa käytössään olevia alueita sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa lähettävävaltion käyttöön.”

Mainittu säännös vaikuttaa sen perustelujen perusteella olevan Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaaleen a kohtaan liittyvä kohtalaisen teknisluonteiseksi tarkoitettu toimivaltasäännös. Esitysluonnoksessa oleva säännösehdotus ei vaikuta varsinaisesti liittyvän kyseiseen voimaansaattamislain säännökseen, koska esitysluonnoksessa olisi kyse yleisesti puolustusvoimien toimivallasta ottaa käyttöön alueita, eikä niinkään vain kyseisestä Nato SOFAn kontekstissa mainitusta asiasta. Ottaen myös huomioon se, että kyseinen laki on hyväksytty perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettussa järjestyksessä, tulisi tämän perustelukannanoton merkitystä täsmentää.

#### **4. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 a §**

Esitysluonnokseen sisältyy luonnos uudeksi puolustusvoimista annetun lain 14 a §:ksi. Säännösehdotuksen 1 momentin mukaan Puolustusvoimilla olisi oikeus puolustusyhteistyössä ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanossa tilapäisesti rajoittaa käytettävän satama-alueen tai lentopaikan maa-alueen käyttöä, jos se on tarpeen vieraan valtion asevoimien joukkojen maahantulon tai maasta poistumisen turvaamiseksi. Säännösehdotusta koskevissa perusteluissa todetaan, että kyse olisi uusi säännös. Esitysluonnoksen sivulla 47 todetaan, että

”Vallitsevassa oikeustilassa Puolustusvoimilla ei ole itsenäistä oikeutta asettaa rajoituksia satama-alueella tai lentopaikalla. Kyseiset paikat ovat yksityisten toiminnanharjoittajien hallinnassa ja ne on sisäministeriön asetuksella (1104/2013) säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitusten alaisiksi. Pykälässä mainitulla lentopaikalla ja satama-alueella tarkoitettai-siin edellä mainitun asetuksen liitteessä tarkoitettuja maantieteellisiä alueita. Vastaavasti pykälässä tarkoitettulla toiminnanharjoittajalla tarkoitettaisiin vastaavia ja sen kaltaisia toi-mijoita kuin edellä mainitussa sisäministeriön asetuksessa on tarkoitettu.”

Säännösehdotuksen mukaan vaikuttaisi siis, että toimivalta ulottuisi laajasti satama-alueille tai lentopaikoille ja perusteluissa taas kuvataan, että kyse olisi sisäministeriön asetuksen 1104/2013 mukaisista alueista. Sääntelyratkaisu ei ole täysin ongelmaton ottaen huomioon se, että ilmeisesti käytännössä ehdotettavan 14 a §:n soveltamisala määräytyisi ministeriön asetuk-sen kautta. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida sellaisen sääntelyratkaisun mahdollisuutta, jossa soveltamisala määrittäisi suoraan lain nojalla.

Esitysluonnoksessa todetaan, että

- ”Ehdotetun 14 a §:n voidaan edellä mainittu huomioon katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja perustuvan sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvään välttämät-tömään ja painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Sääntelyn ei voida siten katsoa ole-van ongelmallinen perustuslain kannalta.”

Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää tätä arviointia myös muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Säännösehdotuksen perusteluissa sivulla 47 todetaan, että

- ”Pykälän säännöksissä olisi kyse kevyemmästä menettelystä, mitä 14 §:ssä säädetään eikä näin ollen edellytettäisi kiinteistön tai sen osan käyttöönottoa tilapäisesti.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 14 a §:n mukainen menettely vaikuttaisi olevan menet-telynä vastaava kuin 14 §:n mukainen menettely. Oikeudellisesti vaikuttaisi olevan enemmänkin kyse siitä, että 14 a §:n mukainen toimivalta olisi lievempi perusoikeusrajoitus kuin 14 §:n mu-kainen laaja-alainen kiinteistön käyttöönotto. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, olisiko kyse kevyemmästä menettelystä vai tarkoitetaanko viittauksella mahdollisesti jotain muuta.

Esitysluonnoksen mukaisesti 14 a §:n mukaista toimivaltaa ei olisi ajallisesti rajattu. Esitysluon-noksen säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 47 todetaan, että

”Rajoitukset olisivat voimassa vain maahantulon ja maasta poistumisen kannalta tarpeel-lisen ajan ja ne olisi purettava ilman aiheutonta viivytystä vieraan valtion asevoimien joukkojen saavuttua maahan tai poistuttua maasta. Tilanteissa olisi kyse yleensä tun-neista ja korkeintaan muutamista päivistä.”

Tältä osin on vielä perusteltua arvioida, tulisiko toimivallan ajallisen keston rajausta siirtää lain ta-solle.

Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 47 todetaan, että

”Toisin kuin 14 §:ssä, säännös ei edellyttäisi välttämättömyyttä, ja näin ollen kyse ei olisi viimesijaisuudesta. Operatiivisen toiminnan näkökulmasta kyse olisi maahan saapumisen tai maasta poistumisen tukemisesta.”

Ottaen huomioon se, että 14 a §:n mukaisen toimivallan käyttäminen olisi perusoikeusrajoitus, olisi jatkovalmistelussa syytä arvioida vielä tarkemmin, onko valittu soveltamisalakynnys ”on tar-peen” valtiosääntöisesti perusteltu.

Säännösehdotusta koskevista perusteluista todetaan

- ”Säännös vastaisi vallitsevaa oikeustilaa, jossa Puolustusvoimat ensisijaisesti neuvottelee esimerkiksi kiinteistön haltijan kanssa kiinteistöjen tilapäisestä käytöstä.”

Tätä kannanottoa on jossain määrin hankala ymmärtää siihen nähden, että esitetty säännös olisi uusi.

### **5. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 e §**

Esitysluonnokseen sisältyy säännösehdotuksia puolustusvoimille annettavien turvaamistoimivaltuuksien laajentamisesta. Perustuslakivaliokunta on todennut aiemmin puolustusvoimien turvaamistoimivaltuuksia arvioidessaan

”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Valiokunta painottaa, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus. Tämän vuoksi puolustusvaliokunnan tulee vielä harkita, onko ehdotetulle sääntelylle riittäviä perusteita ja päästäisiinkö esityksen tavoitteisiin riittävästi sellaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla.” (PeVL 67/2016 vp, s. 3)

Perustuslakivaliokunta on samassa lausunnossaan todennut myös

”Laki puolustusvoimista ei sisällä erillistä säännöstä toimivaltuuksien käytöstä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten mukaisesti kussakin yksittäistapauksessa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten, asianmukaista huomiointia sovellettaessa yksittäistapauksissa sellaisia ehdotettuja toimivaltasäännöksiä, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoituksia. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotusta täydennetään esimerkiksi poliisilain 1 lukua ja rajavartiolain 2 lukua vastaavasti toimivallan käyttöä rajoittavin säännöksin (ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 3).” (PeVL 67/2016 vp, s. 3)

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on perusteltu hyvin suppeasti tästä näkökulmasta sitä, miksi puolustusvoimien toimivaltuuksien laajentamista ehdotetulla tavalla pidettäisiin oikeudellisesti perusteltuina. Tätä arviota on syytä täsmentää jatkovalmistelussa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 50 todetaan, että

”Periaatteessa mahdollista olisi myös se, että poliisi pyytäisi virka-apua tilanteissa Puolustusvoimilta, mutta tätä voidaan pitää liian aikaa vievänä.”

Oikeusministeriö toteaa, että pelkästään se, että virka-avun pyytäminen toiselta viranomaiselta vie aikaa, ei ole vielä yksin riittävä peruste toimivaltuuden säätämiseksi toiselle viranomaiselle. Tästä johtuen mainitun perusteluvirkkeen merkitys jää jossain määrin epäselväksi, minkä vuoksi

sitä on syytä täsmentää jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa on huomioitava myös se, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt asianmukaisena, että poliisille lähtökohtaisesti kuuluvia toimivaltuuksia osoitetaan muille viranomaisille yksinomaan viranomaisten resursseihin liittyvillä perusteilla (PeVL 21/2024 vp, 5 kappale).

Toimivaltuudet näyttäisivät lähtevän tiettyjä poliisilain 2 luvussa säädettyjä poliisin yleisiä toimivaltuuksia. Sääntelyllä pyritään esitysluonnoksen mukaan (tarvittaessa voimakeinoin) turvaamaan Puolustusvoimien toiminnan edellytyksiä eikä selvittämään rikoksia, joten jo lain soveltamisala poikkeaa pakkokeinolaista. Lisäksi Puolustusvoimien henkilöstölle säädettyjen toimivaltuuksien on tarkoitus olla toissijaisia poliisiin nähden.

Esitysluonnoksessa on todettu

”Perustuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty edellytyksiä siitä, mille viranomaiselle voidaan säätää toimivaltuuksia yleisellä paikalla (PeVL 67/2016 vp. s. 2). Esityksellä ei ole tarkoitus antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä muulle viranomaiselle kuin poliisille. Esityksellä kuitenkin pyritään varmistamaan se, ettei Puolustusvoimien alueiden ja vieraan valtio asevoimien turvaamisen takia ja näihin kohdistuvien oikeudettomien tekojen johdosta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle pääsisi muodostumaan vaaraa. Perustuslain ei voida katsoa asettavan estettä säätää Puolustusvoimien alueiden ja vieraan valtion asevoimien turvaamisen tehtävistä sekä niihin liittyvistä toimivaltuuksista Puolustusvoimille.”

Esitysluonnoksessa esitetään kuitenkin puolustusvoimien toimivallan laajentamista merkittävästi. Esitetyt uudet toimivaltuudet olisivat laajempia kuin nykyisin ja niiden käyttö voisi olla ajankohtaista hyvin paljon laajemmin erilaisissa tilanteissa kuin nykyisin. Esimerkiksi toimivaltuuden kytkeminen ”vieraan valtion asevoimien joukon välittömässä läheisyydessä” tapahtumiseen laajentaa alueellisesti merkittävästi puolustusvoimien toimivaltaa. Näin ollen esitysluonnoksen mukaiset toimivaltuudet lähenevät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä näillä alueilla. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on välttämätöntä täsmentää arviota siitä, voidaanko toimivaltuuksien laajentamista pitää oikeudellisesti perusteltuna. Arviointia tulee täsmentää erityisesti siitä näkökulmasta, miten toimivaltuuksien katsotaan olevan välttämättömiä, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia.

Ehdotetun toimivaltuussäännöksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on käsitelty hyvin lyhyesti todeten, että sillä puututaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §) sekä liikkumisvapauteen (PL 9 §). Toisaalta todetaan, että Puolustusvoimien toimenpiteiden kohteeksi joutuneella henkilöllä on käytössään kaikki laissa säädetyt oikeusturvakeinot”, täsmentämättä kuitenkaan, mitä niillä tässä yhteydessä tarkoitetaan (HE-luonnos s. 35–36). Ehdotettuun säännökseen ei näyttäisi sisältyvän uusia oikeusturvakeinoja, joten käytännössä esimerkiksi tilapäistä turvaamista koskevan toimivallan väärinkäytöstä olisi ilmeisesti oikeusturvakeinona lähinnä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille.

Kuten ehdotetun 18 e §:n perusteluissa todetaan, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lähtökohtaisesti poliisin tehtävä (Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentti). Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. 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 toimivalta-perusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp).

Ehdotetun säännöksen 1 momentissa säädettäisiin vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen oikeudesta tilapäisesti eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue. Lisäksi vartio- tai päivystystehtävää suorittava virkamies voi kieltää tai rajoittaa liikkumista siellä (HE-luonnos s. 50). Nämä toimivaltuudet rinnastuvat lähinnä poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 momentissa säädettyihin poliisin toimivaltuuksiin, kuitenkin sillä erolla, että säännöksen soveltamisalana on puolustusvoimien käytössä olevan alueen välitön läheisyys ja toimenpiteen tulee olla välttämätöntä, kun poliisilain mukaan kynnyksenä on selvästi matalampi ”on tarpeen”. Kynnyksen muotoilulla on esitöiden perusteella haluttu korostaa vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen toimivallan viimesijaisuutta suhteessa poliisiin (HE-luonnos s. 50). Korkea soveltamiskynnys on myös tältä kannalta perusteltu. Toimivaltuutta voidaan käyttää vain ”yleisesti käytetyn paikan tai alueen” eristämiseksi, sulkemiseksi tai tyhjentämiseksi, mikä rajaa toimenpiteen vaikutuksia omaisuuden suojaan. Toimivallan alueellinen rajausta kohdistuisi ”välittömään läheisyyteen”. Oikeusministeriö katsoo, että perusteluissa on syytä täsmentää arviointia siitä, mitä välittömällä läheisyydellä tarkoitettaisiin.

Ehdotettu 18 e §:n oikeus voimakeinojen käyttämiseen muistuttaa jossain määrin puolustusvoimista annetun lain 22 b §:ää ja 19 §:n 2 momenttia. Puolustusvoimista annetun lain 19 §:n 2 momenttiin sisältyy edellytys, jonka mukaan, jollei kiinni otettua voida luovuttaa poliisille viimeistään kuuden tunnin kuluttua kiinniottamisesta, hänet on päästettävä heti vapaaksi. Toisaalta 19 §:n 2 momenttiin sisältyy rajausta, jonka mukaan ”päällystään kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja voi rajoittaa tässä momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia”. Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella säännösehdotuksen suhdetta erityisesti edellä mainittuihin säännöksiin ja arvioida tarvetta täsmentää kiinniotto-oikeuden ajallista rajausta.

Pykäläluonnoksen 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitettua tilapäisestä turvaamisesta määrisi tarkemmin Puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja. Säännöstä ei ole perusteltu. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on syytä perustella tarkemmin, mitä asioita tällaiset määräykset voisivat koskea. Asiassa on huomioitava perustuslain 80 §:n rajoitukset siitä, mistä asioista on säädettävä lailla. Oikeusministeriö viittaa asian osalta myös lainkirjoittajan oppaan jaksoon 13.8.

## **6. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §**

Henkilöllisyyden selvittämistä, henkilön poistamista ja kiinniotto-oikeutta koskevaan pykälään on tarkoitus tehdä muutos sen johdosta, että uusi 14 a § mahdollistaisi tilapäiset rajoitukset maahan saapumisen ja maasta poistumisen turvaamiseksi.

Käytännössä ehdotettavan 14 a §:n mukaisten rajoitusten kohteena olevilla alueilla voisi liikkua hyvin erilaisia toimijoita. Sen vuoksi rajoitukset voisivat kohdistua asiallisesti laaja-alaisesti erilaisiin henkilöryhmiin ja elinkeinon harjoittamiseen. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus 19 §:n mukaisten toimivaltuuksien laajentamiseksi myös 14 a §:n mukaisten alueiden suojaamiseen. Näin ollen vaikuttaisi, että 14 a §:n mukainen alueen käyttöönotto tarkoittaisi myös muiden kuin omaisuuden suojan kannalta merkityksellisiä perusoikeuskysymyksiä. Jatkovalmistelussa on

syytä lisätä arviointia siitä, että 19 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöoikeutta esitetään laajennettavaksi myös 14 a §:n mukaisiin alueisiin.

Esitysluonnoksen 19 §:n mukaisia toimivaltuuksia olisi osin sidottu puolustusvoimien omiin 14 §:n ja 14 a §:n mukaisiin päätöksiin, jolloin käytännössä puolustusvoimat voisi päättää itse, milloin toimivaltuudet ovat käytettävissä. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on välttämätöntä täsmentää arviota siitä, voidaanko toimivaltuuksien laajentamista pitää oikeudellisesti perusteltuna. Arviointia tulee täsmentää erityisesti siitä näkökulmasta, miten toimivaltuuksien katsotaan olevan välttämättömiä, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia.

Toimivaltuuden suhde esitysluonnoksessa mainittuun liikkumis- ja oleskelurajoituksista annettuun sisäministeriön asetukseen jää jokseenkin epäselväksi. Asetuksenantovaltuus perustuu poliisilain 9 luvun 8 §:ään, jossa säädetään myös rangaistusuhasta (sakko, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta). Käytännössä on ilmeisesti tarkoitus mahdollistaa se, että Puolustusvoimat tarveharkinnan perusteella asettaisi muita kuin asetuksessa tarkoitettuja rajoituksia satama-alueella tai lentopaikalla. Vaihtoehtoisesti on ehkä tarkoitettu säätää mahdolliseksi rajoitusten ulottaminen muillekin alueille kuin em. asetuksen liitteessä mainitut.

Sinänsä sääntelyn tarkentaminen ehdotetulla tavalla vaikuttaa perustellulta, koska säännös näyttäisi kattavan jo nyt puolustusvoimista annetun lain 15 §:n kautta myös Puolustusvoimien hallinnassa tilapäisesti olevat alueet. Tällöin tulee kuitenkin ottaa huomioon edellä jo ehdotetun 18 e §:n 1 momentin osalta huomioitu toimivallan alueellisen ulottuvuuden epämääräisyys turvaamistilanteissa.

#### **7. Esitysluonnoksen 4. lakiehdotus**

Esitysluonnoksen 4. lakiehdotukseen sisältyy esitys sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n muuttamiseksi. Säännöskohtaisista perusteluista esitysluonnoksen sivuilla 56-57 ei ole tehty tarkempaa selkoa säännösehdotuksen suhteesta voimassaolevaan lainsäädäntöön. Esitysluonnoksesta on tältä osin jossain määrin haastava tunnistaa, mikä olisi tarkalleen 1 momentin 1 kohdan muutos nykytilaan nähden. Vastaavasti esitysluonnoksen 7 momentin suhde voimassaolevaan sotilastiedustelulakiin on jossain määrin vaikeasti hahmotettavissa. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on täsmennettävä näiden ehdotettujen muutosten suhdetta voimassaolevaan lainsäädäntöön.

Lisäksi ottaen huomioon se, että sekä tiedustelutiedon vaihtoon, että tiedustelumenetelmien käyttöön liittyy valtiosääntöisesti merkityksellisiä kysymyksiä, olisi jatkovalmistelussa syytä lisätä esityksen säätämisyksikönsäksöön esitystä koskeva arviointi.

#### **8. Asetuksenantovaltuuksista**

Esitysluonnokseen sisältyy uusia asetuksenantovaltuuksia, joita on läpikäyty esimerkiksi esitysluonnoksen sivuilla 65-66. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että näitä asetuksenantovaltuuksia ei vaikuta juurikaan perustellun perustuslain 80 §:n näkökulmasta, vaan jaksossa vaikuttaa lähinnä olevan kuvaus uusista asetuksenantovaltuuksista. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa säätämisyksikönsäksöön on lisättävä arviointi siitä, voidaanko esitetyt asetuksenantovaltuuksia pitää perustuslain 80 §:n näkökulmasta ongelmattomina.



## 9. Esityksen jatkovalmistelusta

Oikeusministeriö toteaa, että esitys edellyttää vielä huolellista jatkovalmistelua mukaan lukien esityksen säännöskohtaiset perustelut ja säätämisyjärjestysjakso.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että kun jatkovalmistelussa tehdään edellä esitettyjä tarkennuksia, on syytä vielä arvioida, onko esitys tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Ottaen huomioon tarkennustarpeet, tässä vaiheessa ei ole mahdollista esittää kannanottoa siitä, tulisiko esitys saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tässä arvioinnissa on jatkovalmistelussa kuitenkin myös huomioitava, että perustuslakivaliokunta on todennut, että lausumaa asian käsittelemisestä perustuslakivaliokunnassa ei tule kirjoittaa, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta on korostanut, että yhtäältä ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa perusteluihin on otettava maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä mutta toisaalta tällaista lausumaa ei muissa tilanteissa tulisi sisällyttää perusteluihin (kts. esim. PeVM 2/2024 vp, kappale 9).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

**VN/23232/2023-OM-40**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: