



SM / HKO

## Poliisiosaston lausunto HKO:lle asiassa VN/12829/2024

HKO on pyytänyt poliisiosaston lausuntoa PLM:n luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi. Poliisiosasto lausuu asiassa seuraavaa.

HE-luonnoksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset vaikuttavat lähtökohtaisesti kannatettavilta, mutta 1. lakiehdotuksen (lakiluonnos puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta) seuraavat sääntelyratkaisuluonnokset herättävät kysymyksiä.

### 14 a § Tilapäiset rajoitukset maahan saapumisen ja maasta poistumisen turvaamiseksi

Pykäläluonnoksesta ei käy suoraan ilmi, että toimivaltuus olisi sidottu sisäministeriön liikkumis- ja oleskelurajoituksista annetussa asetuksessa (1104/2013) säädettyjen rajoitusten kohteena oleviin satama-alueisiin ja lentopaikkoihin, mutta tämä käy ilmi pykälän perusteluista.

Säännöskohtaisten perusteluiden (HE-luonnos, s. 47) mukaan pykäläluonnoksessa tarkoitettut paikat ”ovat yksittäisten toiminnanharjoittajien hallinnassa ja ne ovat sisäministeriön asetuksella (1104/2013) säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitusten alaisiksi. Pykälässä mainitulla lentopaikalla ja satama-alueella tarkoitettaisiin edellä mainitun asetuksen liitteessä tarkoitettuja maantieteellisiä alueita.”

Asiassa tulisi ottaa huomioon, että kaikki Suomen satama-alueet ja lentopaikat eivät sisälly liikkumis- ja oleskelurajoituksista annettuun sisäministeriön asetukseen. Asetuksessa on ainoastaan kohteita, joiden toiminnanharjoittajat ovat itse esittäneet rajoituksen asettamista tietyille alueelle. Asetuksen liitteissä määritellyjä alueita ja niiden laajuutta ei arvioida siitä näkökulmasta, että alueiden lisäämisestä asetukseen aiheutuisi muita kuin asetuksessa säädettyjä vaikutuksia. Asetukseen sisältyvien alueiden liikkumis- ja oleskelurajoitusten tarpeellisuutta arvioidaan poliisilain (872/2011) 9 luvun 8 §:ssä säädettyjen perusteiden nojalla.

Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole arvioitu pykälään perustuvan uuden toimivaltuuden ja sisäministeriön asetukseen perustuvien rajoitusten välistä suhdetta. Kyse on siitä, että samaan paikkaan näyttäisi voivan kohdistua sekä lainsäädäntövaltaan (sisäministeriön asetus) perustuvia että toimeenpanovaltaan (ehdotetun 14 a §:n mukainen toimivaltuus) perustuvia rajoituksia, jotka voisivat olla aineellisilta vaikutuksiltaan samankaltaisia ja mahdollisesti päällekkäisiä tai ristiriitaisiakin.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

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

Avoimeksi jää esimerkiksi se, missä määrin toimeenpanovallalla voidaan laajentaa tai supistaa taikka muuten muuttaa lainsäädäntövaltaan perustuvia, samaan paikkaan kohdistuvia rajoituksia, jos tällaisesta mahdollisuudesta ei ole erikseen säädetty rajoitusten perusteena olevassa asetuksessa (sisäministeriön asetus 1104/2013) tai asetuksenantoon valtuuttavassa lain säännöksessä (poliisilaki 9 luku 8 §). Toisaalta voidaan todeta, että sisäministeriön asetuksella rajoitetaan ulkopuolisten liikkumista kohteissa ilman toiminnanharjoittajan lupaa ja rajoitukset ovat voimassa toistaiseksi. Nyt ehdotettavalla rajoitustoimivaltuudella rajoitettaisiin tilapäisesti ulkopuolisten tahojen liikkumisen lisäksi toiminnanharjoittajan harkintavaltaa sen osalta, kenelle lupa liikkumiseen kohteessa voitaisiin antaa.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettavan toimivaltuuden nojalla annettavien rajoitusten rikkomista ei ehdoteta sanktioitavaksi. Poliisilain 9 luvun 8 §:n nojalla asetetun kielon tai rajoituksen rikkomisesta voidaan poliisilain mukaan tuomita sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Pykäläluonnoksen 2 momentissa todetaan, että ”rajoituksilla ei saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa tai vahinkoa sataman tai lentopaikan toiminnalle tai muulle liikenteelle” ja että ”rajoitusten asettamisessa on huomioitava meriliikenteen ja siviili-ilmailun turvallisuus”. Sanamuodon tai säännöskohtaisten perusteluiden (HE-luonnos, s. 47) perusteella momentin tarkoituksena on rajoittaa säännöksen toimivaltuutta suhteessa yksityisiin toiminnanharjoittajiin. Pykälän tarkoittamissa paikoissa harjoitetaan kuitenkin myös merkittävää viranomaistoimintaa, jota ei erikseen käsitellä perusteluissa tai lain sanamuodossa. Tällä hetkellä näyttää epäselvältä, onko uudella toimivaltuudella tarkoitus tai onko sillä ylipäätään mahdollista rajoittaa myös viranomaisen lakiin perustuvien tehtävien ja velvoitteiden hoitamista pykälän tarkoittamissa paikoissa ja tilanteissa. Esimerkiksi sisäministeriön asetus liikkumis- ja oleskelurajoituksia (1104/2013) sisältää poikkeuksen (4 §), joka käytännössä rajaa viranomaistoiminnan asetuksen rajoitusten ulkopuolelle.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan: ”*Vastaavasti pykälässä tarkoitettulla toiminnanharjoittajalla tarkoitettaisiin vastaavia ja sen kaltaisia toimijoita kuin edellä mainitussa sisäministeriön asetuksessa on tarkoitettu.*”. Tämä on aika epämääräisesti todettu ja toiminnanharjoittajan käsitettä olisi varmaankin hyvä avata perusteluissa täsmällisemmin. Sisäministeriön asetuksen perustelujen mukaan luvan liikkumiseen tai oleskeluun voisi antaa liitteissä mainitut tahot. Näistä luvan antavista tahoista käytettäisiin yhteisenä nimityksenä käsitettä toiminnanharjoittaja tätä asetusta sovellettaessa. Kyseessä voisi olla esimerkiksi maanomistaja, aluetta vuokrasuhteen perusteella hallinnoiva tai joku muu toimintaa alueella harjoittava tai siitä vastaava taho. Toiminnanharjoittajia voisi olla yhdellä alueella useampia tai myös muita kuin liitteissä mainittuja, joista viimeksi mainituilla ei olisi oikeutta antaa lupaa alueella liikkumiseen.

Sisäministeriö katsoo, että säännösehdotuksen toimivaltuutta ja satama-alueiden ja lentopaikkojen määritelmää ei tulisi kytkeä sisäministeriön asetuksessa tarkoitettuihin kohteisiin. Esimerkiksi ilmailulain (864/2014) 2 §:n 25 kohdassa säädetään lentopaikan määritelmästä.

## **18 § Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen Puolustusvoimien käytössä tai rajoitusten kohteena olevalla alueella**

Pykäläluonnoksessa pykälän nykyistä soveltamisalaa koskeva määre ”Puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleva alue” ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”Puolustusvoimien käytössä oleva alue”. Varsin suppeiden säännöskohtaisten perusteluiden (HE-luonnos, s. 49) mukaan ” – puolustusyhteistyön takia olisi tarkoituksenmukaista laajentaa säännöksen soveltamisalaa myös Puolustusvoimien tilapäisesti käytettäviin alueisiin ja 14 a §:ssä tarkoitettuihin alueisiin”.

Terminologisista eroista huolimatta voimassa olevalla säännöksellä Puolustusvoimien tietyille virkamiehille käytännössä annetaan rajattu toimivalta ylläpitää poliisilain tarkoittamaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Toimivalta on alueellisesti rajattu, ja sitä rajaa keskeisesti voimassa olevan lain termi ”pysyvä”.

Lain sanamuodossa tai perusteluissa ei kuvata täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, mitä kaikkia alueita uusi käsite ”Puolustusvoimien alue” voisi peittää. Säännöskohtaisten perusteluiden (HE-luonnos, s. 49) mukaan säännöksen tarkoitamiin alueisiin kuuluisi ainakin uuden 14 a §:n rajoitusten soveltamisalaan kuuluvat alueet ja lisäksi ”Puolustusvoimien tilapäisesti käyttämät alueet”. Kyseessä olisi siten potentiaalisesti merkittävä ja varsin avoin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän toimivallan alueellinen laajentaminen.

### **18 e § Puolustusvoimien alueiden ja vieraan valtion asevoimien tilapäinen turvaaminen**

Pykälä olisi uusi, ja se laajentaisi Puolustusvoimien alueellista toimivaltaa ja toimivaltuuksia asioissa, jotka rinnastuvat poliisilain tarkoittamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Alueellisesti pykälän toimivaltuuksia voisi käyttää ”Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella” ja ”vieraan valtion asevoimien välittömässä läheisyydessä”. Toimivallan kohteiden piiriä ei olisi rajattu.

Kyseessä olisi potentiaalisesti merkittävä ja varsin avoin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän toimivallan laajentaminen. Lain sanamuodosta tai säännöskohtaisista perusteluista (HE-luonnos, s. 49 - 50) ei käy kovinkaan tarkasti ilmi, miten ”Puolustusvoimien käytössä oleva alue” tai ”välitön läheisyys” olisi tarkoitus määrittää. Käsitteillä on kuitenkin merkittävää toimivaltaa luovaa vaikutusta, mikä puoltaisi käsitteiden legaalimääritelmien ottamista lakiin.

Pykäläluonnoksen 2 momentti sisältää edellytyksiä, joiden täytyessä vartio- tai päivystystehtävää suorittava Puolustusvoimien virkamies voisi poistaa paikalta henkilön. Näiden ydinsisältö on seuraavaa: ”jos henkilön uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyy Puolustusvoimiin taikka vieraan valtion asevoimiin kohdistuvaan rikokseen”. Toimivaltuuden tarkoitus ja sisältö rinnastuu pääasiassa poliisilain 2 luvun 10 §:ään, jossa säädetään henkilön paikalta poistamisesta ja kiinniottamisesta rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi. Säännöksissä olisi kuitenkin myös eroja. Poliisin toimivalta on sidottu tarkemmin vain tiettyihin rikostyyppeihin (henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuva rikos). Puolustusvoimilla taas riittäisi mikä tahansa rikos, joka kohdistuu Puolustusvoimiin tai vieraan valtion asevoimiin. Eroa ei käsitellä HE-luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos, s. 51). Pykäläluonnoksen nykyinen sanamuoto voisi mahdollistaa tulkinnan, jossa Puolustusvoimien virkamiehellä olisi laajempi toimivalta kuin poliisimiehellä vastaavassa tilanteessa. Pykäläluonnoksen sanamuotoa olisikin perusteltua tarkistaa siten, että toimivallan käytön edellytykset rajataan mahdollisimman yhtenevästi poliisin toimivaltuuden kanssa poliisimiehen toimivaltuuksia ylittämättä.

Pykäläluonnoksen 4 momentin mukaan ”henkilöiden kohteluun sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (841/2006)”. Näiltä osin on epävarmaa, miten kyseistä lakia voisi kokonaisuudessaan soveltaa sellaiseen henkilöön, joka ei ole vielä poliisin hallussa ja poliisi ei siten voi tosiasiallisesti vaikuttaa vapautensa menettäneen kohteluun. Esimerkiksi laissa tarkoitettut vastuut ja toimivaltuudet kohdistuvat joko poliisimiehen tai poliisin henkilöstöön kuuluvaan vartijaan. Käytännössä viitattu laki olisi käytävä kokonaisuudessa läpi ja arvioitava miltä osin ja missä muodossa säännökset soveltuvat tilanteeseen, jossa vapautensa menettänyt henkilö ei ole vielä poliisin hallussa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos, s. 49 - 50) todetaan, että:

”Säännöksen toimivaltuudet koskisivat tilanteita, joissa poliisilla ei olisi osoittaa resursseja turvaamiseen tai säännöksessä mainittujen kohteiden turvaaminen vaatisi kiireellisiä toimenpiteitä eikä poliisi tosiasiallisesti pystyisi asiaa hoitamaan.

--

”Säännöksessä tarkoitettujen rajoitusten olisi oltava välttämättömiä. Tällä tarkoitettai-  
siin sitä, että säännöksessä tarkoitettua turvaamista ei voitaisi suorittaa muilla toi-  
menpiteillä, kuten viranomaisyhteistyöllä tai avunpyynnöllä poliisille. Viimeksi mainitut  
olisivat aina ensisijaisia vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen toimival-  
taan nähden.”

Kyseisen lain tarkoituksen toteutumisen varmistaminen edellyttää, että mainitut toimivaltuuden käy-  
tön edellytykset otettaisiin lain sanamuotoon. Mallia voisi hakea esimerkiksi rajavartiolain  
(578/2005) 21 §:stä.

Lisäksi poliisiosasto korostaa, että poliisin ydintehtäviin liittyviä resurssiongelmia ei tulisi rat-  
kaista Puolustusvoimien tai muidenkaan viranomaisten toimivaltuuksia ja resursseja lisäämällä,  
vaan varmistamalla, että poliisilla on ydintehtäviinsä nähden riittävät voimavarat koko maassa ja  
kaikkina aikoina. Jos poliisin voimavaroista ei huolehdita, kehitys johtaa poliisitoiminnan tosiasialli-  
seen pirstaloitumiseen usealle toimijalle, mikä aiheuttaa erilaisia riskejä muun muassa resurssien  
suunnitelmalliselle ja kustannustehokkaalle käytölle, toiminnan yhdenmukaistamiselle, kehittämi-  
selle, lainmukaisuudelle ja valvonnalle sekä operaatioturvallisuudelle.

### **Puolustusvoimien alueellinen toimivalta 18 § ja 18 e §:n perusteella**

Kuten todettu, viitatus säännökset perustavat Puolustusvoimien tietyille virkamiehille toimivaltaa,  
joka rinnastuu poliisilain tarkoittaman yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Poli-  
ista poiketen toimivalta olisi ainakin muodollisesti alueellisesti rajattua.

Laajemmillaan ehdotetut lainmuutokset (pykäläluonnokset 18 § ja 18 e §) voivat kuitenkin mahdol-  
listaa laintulkinnan, jossa alueellinen toimivalta ikään kuin seuraisi toimivallan käyttäjää. Toisin sa-  
noen Puolustusvoimien henkilökunnan ja kaluston tilapäinenkin sijainti voisi tehdä sijaintipaikasta  
18 §:n ja/tai 18 e §:n tarkoittaman ”Puolustusvoimien käytössä (tilapäisesti) olevan alueen”. Tämä  
tarkoittaisi sitä, että lailla muodollisesti rajattu alueellinen toimivalta olisi käytännössä yhtä laajaa  
tai lähes yhtä laajaa kuin alueellisesti rajoittamaton toimivalta, jolloin sääntelyratkaisun alueellisella  
ulottavuudella ei olisi tosiasiaassa mitään merkitystä.

Lain sanamuotoa tai perusteluja tulisi tarkentaa siten, että mahdollisuus edellä mainittuun laajaan  
tulkintaan poistuisi. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi ”Puolustusvoimien käytössä olevan alueen”  
ja ”välittömän läheisyyden” tarkkarajaisella ja täsmällisellä legaalimääritelmällä.

### **Yksittäisiä huomioita**

HE-luonnoksessa (s. 49) käytetty ja 18 e §:ään viittaava virkerakenne ”pykälässä tarkoitettut tilan-  
teet olisi erotettava Puolustusvoimien turvaamistehtävistä, joissa kyse on yksittäisten henkilöiden  
ja kuljetusten suojaamisesta, ei esimerkiksi vieraan valtion asevoimien joukkojen suojaamisesta”  
on vaikeaselkoinen.

HE-luonnoksessa (s. 52) todetaan 18 f §:ään viitaten, että ”momentissa ei säädettäisi tarkemmin  
siitä, miten poliisimiehen yksilöitävissä olemisesta tulisi käytännössä huolehtia”. Asiayhteyden pe-  
rusteella poliisimiehen mainitseminen vaikuttaa tekniseltä virheeltä.

Poliisijohtaja

Stefan Gerkman

Poliisitarkastaja

Seppo Sivula

Jakelu

SM HKO Hallinto- ja kehittämisosasto

**VN/12829/2024-SM-3**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: