

Asia: VN/23232/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa yllä mainitusta esitysluonnoksesta.

Puolustusvoimien tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi Pohjois-Atlantin liiton yhteinen puolustus. Pohjois-Atlantin liitto lisättäisiin nimenomaisesti näkyviin puolustusvoimista annetun lain säännöksiin, jotka koskevat kansainvälisen avun pyytämistä ja yhteistoimintaa Suomen alueella sekä kansainvälisen avun antamista, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa, sekä asevelvollisuuslakiin. Puolustusvoimista annettua lakia muutettaisiin myös siten, että laissa otettaisiin huomioon Pohjois-Atlantin liiton jäsenyydestä aiheutuvat tarpeet, jotka koskevat Puolustusvoimien kiinteistöjen käyttämistä ja kiinteistöjä koskevia rajoituksia sekä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämistä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

#### Puolustusvoimien tehtävistä

Puolustusvoimien tehtäviin on katsottu tarpeelliseksi lisätä Suomen Nato-jäsenyyden myötä nimenomainen säännös Pohjois-Atlantin liiton jäsenyydestä Puolustusvoimien toiminnalle aiheutuvista velvoitteista. Lakiehdotuksen mukaan Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen kuuluisi Suomen ja muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden puolustaminen aseellisia hyökkäyksiä vastaan yhteistyössä näiden asevoimien kanssa. Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen kuuluisi lisäksi Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen ja puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen.

Puolustusvoimien uuden tehtävän olisi tarkoitus kattaa kaikki Naton puitteissa tapahtuva jatkuvasti käynnissä oleva yhteiseen puolustukseen liittyvä toiminta, joka muiden viranomaisten laissa määritellyt tehtävät ja toimivaltuudet huomioiden luonteensa vuoksi kuuluisi Suomessa Puolustusvoimien toimialaan.

Totean sinänsä ehdotetun lain 2 §:n sääntelyn puolustusvoimien tehtävistä olevan varsin yleispiirteistä. Tehtäväsääntelyä ei liene kuitenkaan syytä arvioida irrallaan puheena olevan lain muusta sääntelystä eikä varsinkaan toimivaltasääntelystä, joka kuitenkin on merkittävämmässä asemassa, koska tehtäviä koskevalla sääntelyllä ei itsessään voida perustaa mitään toimivaltaa. Tästä syystä tehtäväsääntelyn väljyys ei mielestäni muodostu ongelmalliseksi.

Varusmiesten ja palkatun henkilöstön asemasta

Sinällään merkityksellinen kysymys on yhtäältä varusmiesten ja toisaalta palkatun henkilöstön asema siihen nähden, että esitetyn sääntelyn tarkoittamissa tilanteissa on mahdollisuus, että ilmenee tarve käskeä varusmiehiä ja palkattua henkilöstä ulkomaille palvelukseen.

Varusmiehillä esitetty sääntely rakentuu suostumuksen varaan, kuten on voimassa olevassa laissa säädetty kansainvälisen avun antamisen, yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan osalta. Kun asevelvollisuuslakiin esitetyn kaltainen määräämisvalta koskee lyhytaikaista palvelua ja on suostumuksenvarainen, voidaan sääntelyä pitää ongelmattomana. On kuitenkin huomattava, että tehtävät, joihin asevelvollisia on määrätty, voivat mahdollisesti muuttua olosuhteista ja tilanteista johtuen. Tästä syystä on varusmieheltä edellytettävän suostumuksen kannalta entistäkin suurempi merkitys sillä, että suostujan tulee tietää antamansa suostumuksen merkitys ja mitä se konkreettisesti kattaa. Merkitystä tulee myös antaa sille, missä olosuhteissa suostumus on annettu, jotta vaara esimerkiksi varusmiestovereiden painostuksesta kyetään poissulkemaan.

Palkatun henkilöstön osalta tällaista asianomaisen suostumusta ei ilmeisestikään edellytetä, vaikka se ei suoraan esitysluonnoksesta ilmenekään. Esitysluonnoksessa on todettu, että Puolustusvoimien henkilöstön ja asevelvollisten osallistumista Naton toimintaan tarkastellaan erillisessä lainsäädäntöhankkeessa tässä esityksessä tehtyä laajemmin (s. 22).

Katson aiheelliseksi todeta jo valmistelun tässä vaiheessa, että oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:n mukainen laillisuusvalvonta ulottuu lähtökohtaisesti Suomessa toimiviin toisen valtion lähettämiin julkista tehtävää suorittaviin henkilöihin. Toisaalta oikeusasiamiehen valvonta ulottuu myös Suomen toiseen valtioon julkista tehtävää hoitamaan lähettämiin henkilöihin. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty laillisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä.

Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen tilapäisten rajoitusten kohteena olevalla alueella

Esitettyjen uuden 14 a §:n ja muutetun 18 §:n perusteella puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toteuttamiseksi Puolustusvoimat voisi asettaa tilapäisiä rajoituksia satama-alueelle tai lentopaikalle. Tällä tarkoitettaisiin fyysisiä, alueella liikkumista koskevia rajoituksia sen estämiseksi, että ulkopuoliset toimijat pääsisivät puuttumaan vieraan valtion asevoimien joukkojen toimintaan niiden saapuessa Suomeen tai lähtiessä Suomesta.

Säännöksen perusteluiden perusteella jää jossain määrin epäselväksi, mitä ”puolustusyhteistyöllä” tässä yhteydessä tarkoitetaan. Esitystä tulisi tarkentaa tältä osin.

Tilapäisten rajoitusten kohteena olevilla alueilla toimii usein myös toiminnanharjoittajan palkkaamaa valvonta- ja vartiointihenkilöstöä (esimerkiksi vartiointi- ja turvatarkastustehtävissä) sekä myös muita viranomaisia (esimerkiksi poliisi- tulli- ja rajavartiolaitosviranomaiset). Ehdotetun 18 §:n perusteella jää mielestäni jossain määrin epäselväksi, onko Puolustusvoimilla toimivaltaa antaa mahdollisesti näille toimijoille määräyksiä turvallisuuden ja järjestyksen toteuttamiseksi tilapäisten rajoitusten voimassaolon aikana ja ylipäätään mikä näiden toimijoiden suhde Puolustusvoimiin on tilapäisten rajoitusten voimassaolon aikana.

Esitystä tulisi selkiyttää tältä osin.

Puolustusvoimien alueiden ja vieraan valtion asevoimien tilapäinen turvaaminen

Esitetyssä uudessa 18 a §:ssä säädettäisiin vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen oikeudesta Puolustusvoimien alueiden tilapäiseen turvaamiseen Puolustusvoimien alueiden ulkopuolella niiden välittömässä läheisyydessä. Vastaavasti pykälässä säädettäisiin vieraan valtion asevoimien turvaamisesta myös yleisellä alueella. Pykälässä tarkoitettavat tilanteet olisi erotettava Puolustusvoimien turvaamistehtävistä, joissa kyse on yksittäisten henkilöiden ja kuljetusten suojaamisesta, ei esimerkiksi vieraan valtion asevoimien joukkojen suojaamisesta.

Esitysluonnoksen mukaan lähtökohtainen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta on poliisilla eikä tätä olisi tarkoitus muuttaa. 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 (s. 49). Edelleen esityksessä on todettu, että 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 valtion asevoimien

turvaamisen takia ja näihin kohdistuvien oikeudettomien tekojen johdosta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle pääsisi muodostumaan vaaraa (s. 62).

Pidän tärkeänä, että säännöksessä mainittujen toimivaltuuksien käyttäminen on rajattu tilanteisiin, jolloin poliisi on estynyt toimivaltaansa kuuluvan tehtävän suorittamisesta. Tästä johtuu, ettei toimivaltuuksien käyttämisestä saisi muodostua säännöksessä mainituilla alueilla ja tilanteissa pääsääntöistä toimintamallia vaan niiden käyttäminen edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa sekä poliisin paikalle saamisen selvittämistä. Mielestäni asiassa tulisikin sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta pohtia, tulisiko säännöksestä ilmetä uusien toimivaltuuksien käytön edellytyksenä, että ne ovat käytettävissä vain silloin, kun poliisi on estynyt.

Sinällään tehtävien ja toimivaltuuksien rajaaminen Puolustusvoimien käyttämän alueen tai vieraan valtion asevoimien joukon turvaamiseksi on perusteltua rajata esityksessä mainituin tavoin. Perusteltua olisi myös, että säädösehdotuksen tarkoittamista rajoitustenalaisina olevista alueista olisi mahdollisuuksien mukaan ulospäin havaittavissa, että ne kuuluvat Puolustusvoimien käyttöön tai että ne muutoin ovat suojattuja. Tällaisen alueen täsmällisesti määrittelevällä merkinnällä voi olla merkitystä arvioitaessa kyseisellä alueella liikkuvan ja toimenpiteiden kohteena olevan henkilön toimintaa ja oikeusturvaa.

Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kannalta on myös tärkeää, että Puolustusvoimien suorittamat tehtävät ja toimenpiteet tulevat dokumentoitua poliisin toimintaa vastaavalla tavalla, varsinkin silloin kuin niillä puututaan sivullisten oikeuksiin. Näin on myös säädetty rajavartiolaiton 32 §:n 3 momentissa.

Kiinnitän myös lopuksi huomiota siihen, että niin Nato SOFAn VII artiklassa kuin Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklassa on säädetty nyt esitettyä 18 a §:ää vastaavan kaltaisesta vieraan valtion asevoimien toimivallasta ja toimenpiteistä joukkojensa turvallisuuden varmistamiseksi. Näkemykseni mukaan tässä esitysluonnoksessa olisi perusteltua vertailla näiden eri toimijoiden ja toimivaltuuksien välisiä eroavaisuuksia ja suhdetta nyt esitettyyn sääntelyyn.

#### Puolustusvoimien hälytysajoneuvoista

Esitysluonnoksen mukaan sotilasajoneuvolain 12 §:ään muutettaisiin lisäämällä siihen uusi 2 momentti, jonka mukaan Puolustusvoimien hälytysajoneuvon tunnusväriä ja -merkkejä tai niitä erehdyttävästi muistuttavia väriä tai merkkejä ei saa käyttää muissa ajoneuvoissa.

Totean tältä osin, ettei ainakaan voimassa olevassa Puolustusministeriön antamassa sotilasajoneuvoja koskevassa asetuksessa (180/2006) ole säädetty Puolustusvoimien hälytysajoneuvojen väriä tai merkkejä muuta kuin, että asetuksen 3 §:n mukaan ne voidaan maalata

puolustusvoimien maastovärein ja että sotilaspoliisiauton on ulkoisen varustelun ja värityksen osalta erotuttava selvästi poliisiautosta.

Pidän säännöksestä ilmenevää kieltoa varsin vaikeana valvoa huomioiden erityisesti sen, että niin tummanvihreä väri kuin maastovärityksenkin ovat jossain määrin suosittuja myös yksityishenkilöiden omistamissa ajoneuvoissa. Ottaen huomioon, ettei tällaista kieltoa ole mahdollista asettaa taannehtivasti, katson ettei kyseinen kielto ole välttämättä tarkoituksenmukainen. Sinällään puolustusvoimien tunnuskuvan luvaton käyttö on sakon uhalla kielletty puolustusvoimista annetun lain 49 §:n nojalla.

Näkemykseni mukaan kyseistä säännöstä saattaisi olla perustelua tarkentaa esimerkiksi niin, että kielto koskisi sellaista tilannetta, että voi syntyä vaikutelma ajoneuvosta Puolustusvoimien hälytysajoneuvona (vrt. puolustusvoimista annetun lain 45 §:n 3 momentti puolustusvoimien sotilaspuvusta ja poliisilain 1 luvun 10 §:n 3 momentti poliisin virkapuvusta).

Laki sotilastiedustelusta

Sotilastiedustelulain 20 §:ään ehdotetaan lisättäväksi 7. momentti, jonka mukaan Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää Pohjois-Atlantin liiton tai sen jäsenvaltion ajoneuvolla, meri- tai ilma-alueella taikka maa-aseamalla tapahtuvan radiosignaalityiedustelun tai muun kuin tässä tai muussa laissa säädetyn tiedustelumenetelmän käytöstä Suomen alueella. Tässä momentissa tarkoitettun yhteistyön on oltava Suomen etujen ja 12 §:ssä tarkoitettujen painopisteiden mukaista.

Ehdotettu sääntely koskisi radiosignaalityiedustelua ja ns. sääntelemättömiä tiedustelumenetelmiä.

Radiosignaalityiedustelusta säädetään sotilastiedustelulain 60 §:ssä. Sen mukaan radiosignaalityiedustelua voi kohdistaa Suomen alueen ulkopuolella olevasta laitteesta lähteviin tai tällaiseen laitteeseen saapuviin radioaaltoihin. Radiosignaalityiedustelulla ei saa hankkia tietoa muun kuin valtiollisen toimijan viestin sisällöstä.

Sääntelyn tarkkarajaisuuden vuoksi pitäisin perusteltuna, että ehdotetussa momentissa – tai vähintäänkin säännöskohtaisissa perusteluissa – mainittaisiin nimenomaisesti, että kysymys on sotilastiedustelulain 60 §:ssä tarkoitettua radiosignaalityiedustelusta. Näin olisi yksiselitteisen selvää, että 60 §:ssä mainitut rajoitukset koskisivat myös Pohjois-Atlantin liiton tai sen jäsenvaltion ajoneuvolla, meri- tai ilma-alueella taikka maa-aseamalla tapahtuvaa radiosignaalityiedustelua.

Selvää on – mutta tämäkin olisi perusteltua mainita lain perusteluissa –, että sotilastiedustelulain 82 §:n, 84 §:n ja 85 §:n sääntelyä tiedustelukielloista, tiedustelutietojen hävittämisestä ja radiosignaalitiedustelun keskeyttämisestä sovelletaan myös nyt ehdotettuun radiosignaalitiedusteluun.

Sotilastiedustelulain 20 §:n 3 momentin mukaan ulkomaisella toimivaltaisella virkamiehellä on pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella sotilastiedusteluviranomaisen tehtävien hoitamiseksi toimia yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa käyttää 22, 24, 43, 47, 51 ja 66 §:ssä tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä. Ulkomainen virkamies on velvollinen noudattamaan sotilastiedusteluviranomaisen hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita.

Em. sääntely koskee siten tarkkailua ja suunnitelmallista tarkkailua; peiteltyä tiedonhankintaa; peitetoimintaa; valeostoa; tietolähdetoimintaa ja teknisten tietojen käsittelyä. Tähän ei ehdoteta muutosta, joten ehdotetun 20 §:n 7 momentin lisäys ei näytä kuuluvan niihin keinoihin, joita toimenpanaan ”yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa”. Tältä osin ei näyttäisi olevan velvollisuutta noudattaa sotilastiedusteluviranomaisen antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita eikä myöskään sotilastiedustelulain 21 §:ssä säädetty ulkomaalaisen virkamiehen virkavastuu tulisi sovellettavaksi.

Sotilastiedustelua koskevaa hallituksen esitystä HE 203/2017 vp käsitellessään perustusvaliokunta (PeVL 36/2018 vp, s. 30) totesi muun muassa:

Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 65/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 1/2007 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 3). Ehdotetussa 19 §:ssä [voimassa olevan lain 20 §] vieraan valtion virkamiehen käytössä olevia toimivaltuuksia on rajattu edellä kuvatulla tavalla. Tiedustelumenetelmiä käytetään 19 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa. Säännöksen sanamuodosta tulee kuitenkin käydä ilmi selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan sotilastiedusteluviranomaisen hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi sääntelyä on täydennettävä säännöksin vieraan valtion virkamiehen virkavastuusta (PeVL 56/2006 vp, s. 3/I, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II).

Nyt käsillä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei näytä asiaa pohditun täysivaltaisuuden näkökulmasta lainkaan. Kun luonnoksen mukaan Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättäisi menetelmän käytöstä ajoneuvolla, aluksella tai maa-aseamalla, jää epäselväksi menetelmiä käyttävien näissä kohteissa työskentelevien henkilöiden asema suhteessa Suomen täysivaltaisuuteen ja virkavastuuseen.

Nähdäkseni sotilastiedustelulain 20 §:n 3 momenttiin pitää lisätä viittaus lain 60 §:ään.

Mitä tulee luonnoksessa mainittuun ”muun kuin tässä tai muussa laissa säädetyn tiedustelumenetelmän” käyttöön, kysymys olisi perustelujen mukaan tiedustelumenetelmistä ”jotka eivät voi kohdistua viestintään tai puutu yksityiselämän suojaan eivätkä näin ollen vaadi nimenomaista sääntelyä.”

”Näitä menetelmiä ovat elektroninen mittaustiedustelu, vieraiden laitteiden teknisten instrumentointisignaalien tiedustelu sekä kuvaustiedustelu. Elektronisessa mittaustiedustelussa (Electronic Intelligence, ELINT) on kyse muiden radiolähetteen kuin viestintään käytettävien radioaaltojen tiedustelua, tyypillisimmin tutkalähetteen ja muiden navigointisignaalien tiedustelua. Vieraiden laitteiden teknisten instrumentointisignaalien tiedustelussa (Foreign Instrumentation Signals Intelligence, FISINT) hyödynnetään tyypillisimmin avaruus-, maanpäällisten- ja vedenalaistenjärjestelmissä käytettävät elektromagneettiset lähteet eli telemetrialähteet. Kuvaustiedustelulla (IMAGERY INTELLIGENCE, IMINT) tuotetaan elektro-optisen ja tutkakuvauksen keinoin analysoitua tietoa ja uhkakuvaa sotilaallisista ja sotilaalliseen toimintaan liittyvistä kohteista ja niiden toiminnasta.” (s. 56)

Jossain määrin epäselväksi ja ristiriitaiseksi jää edellä kuvattu erottelu säännelyihin ja sääntelemättömiin tiedustelumenetelmiin, kun sotilastiedustelulakia koskevan hallituksen esityksen HE 203/2017 mukaan ”[r]adiosignaalitiedustelu kattaa signaalitiedustelun osa-alueista radioteknisen viestitiedustelun (COMINT), elektronisen mittaustiedustelun (ELINT) ja vieraiden laitteiden instrumentointisignaalien tiedustelun (FISINT).” (s. 268)

Pidän käsillä olevassa luonnoksessa esitettyä erottelua säännelyihin ja sääntelemättömiin tiedustelumenetelmiin ongelmallisena. Edellä todetusti sotilastiedustelulain hallituksen esityksen mukaan radiosignaalitiedustelu kattaa radioteknisen viestitiedustelun, elektronisen mittaustiedustelun ja vieraiden laitteiden instrumentointisignaalien tiedustelun ja saman hallituksen esityksen mukaan ”Radiosignaalitiedusteluun voi toiminnan luonteesta ja käytettävistä menetelmistä johtuen joutua myös radiosignaaleita, jotka sisältävät luottamuksellisen viestin suojan alaan kuuluvaa” (s. 269).

Kun nyt tässä luonnoksessa esitetään, että esimerkiksi elektroninen mittaustiedustelu ei kuuluisi säännelyihin tiedustelumenetelmiin, mutta ilmeisesti tällaiseenkin tiedusteluun voi sotilastiedustelua koskevan hallituksen esityksen mukaan joutua luottamuksellisen viestin suojan alaan kuuluvaa, jää epäselväksi, miten tällaista viestiä kohdellaan. Jos kysymys on sääntelemättömästä tiedustelusta, koskeeko sitä kuitenkin sotilastiedustelulain sääntely tiedustelukielloista, tiedustelutietojen hävittämisestä ja radiosignaalitiedustelun keskeyttämisestä.

Mielestäni esitysluonnoksen perustelut ja esitetty sääntely edellyttävät tältä osin selkeyttämistä.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Kristian Holman

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen;  
Esittelijäneuvos Kristian Holman