Tuomas Ojanen

18.3.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 6/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, asevelvollisuuslakia, sotilasajoneuvolakia, sotilastiedustelusta annettua lakia, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia, terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia ja tieliikennelakia.
2. Esityksen yleisenä tavoitteena on toteuttaa Suomen Nato-jäsenyydestä johtuvia lainsäädännön muutoksia.
3. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa (luku 11, s. 85-94) on tarkasteltu lakiehdotusten suhdetta perustuslain useisiin perusoikeussäännöksiin ja muihin säännöksiin ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Kuten esityksestä ilmenee, esityksessä ehdotetut muutokset koskevat lakeja, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnot käsillä olevien lakien säätämisen tai näihin lakeihin myöhemmin tehtyjen muutosten yhteydessä tuovat esiin esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeisiä lähtökohtia, joista on tehty selkoa esityksen säätämisjärjestysjaksossa.
4. Esityksessä katsotaan, että säätämisjärjestysjaksosta ilmenevillä perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan ole johdettavissa sellaista kannanottoa, että puolustusvoimista annetun lain 14 §:n 1 momenttia koskevan muutosesityksen voitaisiin todeta kaikilta osin vastaavan perustuslakivaliokunnan käytäntöä sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuutta koskevan arvioinnin osalta, hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydettäisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. (s. 94)
5. Seuraavassa arvioin esityksessä ehdotettua sääntelyä vain 1. lakiehdotuksen 14 §:n osalta.

Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus (1. lakiehdotuksen 14 §)

6. 1. lakiehdotuksen 14 § 1 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus tilapäisesti käyttää kiinteistöjä myös puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi, mikä laajentaisi tilapäisessä käytössä olevien kiinteistöjen käyttötarkoitusta.

7. 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. Voimassa olevan lain 14 § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuonna 2006 (ks. PeVL 51/2006 vp).
8. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on tehty tarkemmin selkoa siitä, mitä tilanteita 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä tarkoitettu "puolustusyhteistyö" ja "Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpano" kattaisivat voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitetun harjoitustoiminnan ja puolustusvalmiuden kohottamisen ohella (s. 62-65). Säännöskohtaisten perustelujen mukaan uudet kiinteistöjen tilapäisen käyttöoikeuden perusteet kattaisivat niin kahden- tai monenvälisen puolustusyhteistyön eri valtioiden kesken kuin Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanon. Kiinteistöjen käyttötarkoitukset voisivat esityksen mukaan olla osin päällekkäisiä, sillä puolustusyhteistyössä ja yhteisen puolustuksen toimeenpanossa voisi olla kyse myös sotilaallisesta harjoitustoiminnasta tai puolustusvalmiuden kohottamisesta, jolloin molempien perusteiden käyttö olisi rinnakkaista. Esityksen mukaan Suomeen saattaisi uhkaavassa tilanteessa esimerkiksi tulla Suomen myötävaikutuksella joukkoja jo ennen puolustusvalmiuden kohottamista, jolloin näiden joukkojen muodostamista varten voitaisiin tarvita alueita samaan tapaan kuin puolustusvalmiutta kansallisesti kohotettaessa. Tällöin kiinteistöjen käyttö ei perustuisi puolustusvalmiuden kohottamiseen tai sotilaalliseen harjoitustoimintaan, mutta käyttöperuste rinnastuisi kuitenkin esityksen mukaan käyttötarpeensa ja tilanteen vakavuuden puolesta puolustusvalmiuden kohottamiseen. (s. 62)
9. Vaikka lakiehdotus laajentaa mahdollisuuden tilapäisesti käyttää kiinteistöjä myös puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi, toimivalta kiinteistöjen tilapäiselle käyttöönotolle pysyisi edelleen näissäkin tilanteissa puolustusvoimilla. (s. 63)
10. Perustuslain kannalta lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaisessa toimivallassa on kysymys puolustusvoimille annettavasta toimivallasta rajoittaa perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa voimassa olevaa lakia laajemmin tilanteissa, joissa on kysymys "puolustusyhteistyöstä" ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen "toimeenpanosta". Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan kannalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti, kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehtykin. (s. 85-87)
11. Lisäksi lakiehdotuksen 14 §:n mukainen toimivaltuussääntely 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 toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. (ks. esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 15 ja PeVL 10/2016 vp).
12. Nähdäkseni lakiehdotuksen 14 §:ään lisättävät ilmaisut "puolustusyhteistyö" ja "Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpano" ovat sinällään

huomattavan avoimia ja väljiä ilmaisuja, joiden myötä säännöksen soveltamisala muodostuu laajaksi. Varsinkin kiinteistön omistajien (ja haltijoiden) voi olla etukäteen hyvin vaikeaa arvioida kaikkia niitä tilanteita, joissa pykälän mukainen mahdollisuus tilapäisesti käyttää kiinteistöjä voisi tulla kyseeseen.

13. Tällainen avoin ja väljä sääntely ei ole ongelmatonta perusoikeuksien rajoitusedellytysten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ja perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, vaikka sääntelyn avoimuus ja väljyys on käsillä olevassa erityisessä, puolustukseen liittyvässä sääntely-yhteydessä sinällään pitkälti ymmärrettävää.
14. Lakiehdotuksessa on kuitenkin edelleenkin kysymys puolustusvoimien oikeudesta tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, eikä käyttöoikeus ulottuisi esityksen mukaan lainkaan asuinrakennuksiin, piha- ja puutarha-alueisiin, korjaamattomiin viljelysmaihin tai maa- ja metsätaloudellisiin koekenttiin (ks. s. 86, ks. myös PeVL 51/2006 vp).
15. Kiinteistön tilapäiseltä käytöltä edellytetään myös säännösperusteisesti välttämättömyyttä säännöksessä mainittujen, sinänsä avoimesti ja väljästi määriteltyjen tarkoitusperien kannalta.
16. Lisäksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ovat merkityksellisiä pykälän 1 momentissa oleva kielto tarpeettoman haitan tai vahingon aiheuttamisesta, 4 momentin säännös kiinteistön omistajan tai haltijan oikeudesta saada korvaus kiinteistön käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta sekä oikeus hakea oikaisua ja muutosta korvauspäätökseen samoin kuin kiinteistön käyttöä koskevaan päätökseen.
17. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan 1. lakiehdotuksen 14 § ei sääntelyn tarkkarajaisuuteen liittyvistä ongelmista huolimatta muodostu perustuslain kannalta sillä tavoin ongelmalliseksi, että se vaikuttaisi 1. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.
18. Kiinteistöjen tilapäisen käytön enimmäiskestoa ei ole säännösehdotuksessa lainkaan rajattu ajallisella ulottuvuudella, vaan kesto jäisi tapauskohtaisen arvioinnin varaan. Vaikka ilmaisu kiinteistöjen "tilapäisestä käytöstä" yhdessä pykälän 1 momentissa säädetyn välttämättömyyden vaatimuksen kanssa sinänsä suuntaa ja määrittää tilapäisen käytön keston arviointia yksittäistapauksessa, kiinteistöjen tilapäisen käytön ensimmäiskestosta olisi kuitenkin perusteltua säätää perustuslain 15 §:ssä turvatusta omaisuudensuojasta johtuvista syistä nimenomaisesti laissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä todeta, että mietintövaliokunnan on perustuslaista johtuvista syistä täydennettävä 14 §:n sääntelyä tilapäisen käytön enimmäiskestoa koskevalla sääntelyllä.
19. Lakiehdotuksen 14 §:n soveltamisedellytysten täyttymisen arviointi jää muutoinkin sääntelyn väljyyden takia väistämättä pitkälti yksittäistapauksellisen soveltamiskäytännön varaan. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perusteltua huomauttaa tarpeesta tulkita ja soveltaa lakiehdotuksen 14 § perusoikeusmyönteisellä tavalla perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuudensuoja huomioon ottaen.