Prof. Sakari Melander
18.3.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 6/2025 vp** eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa puolustusvoimista annettua lakia (551/2007) sekä sotilastiedustelusta annettua lakia (590/2019) Suomen Pohjois-Atlantin liiton jäsenyydestä aiheutuvien lainmuutosten toteuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muun ohessa muutettavaksi puolustusvoimien oikeutta kiinteistöjen tilapäiseen käyttöön koskevaa sääntelyä sekä puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskevaa sanotun lain sääntelyä tavalla, joka liittyy Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyteen. Pohjois-Atlantin liiton jäsenyydellä olisi vaikutusta myös sanotun lain eräisiin toimivaltuussäännöksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

1. Voimassa oleva puolustusvoimista annettu laki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2006 vp). Tuossa yhteydessä valiokunta arvioi muun muassa sanotun lain 14 §:n sääntelyä puolustusvoimien oikeudesta kiinteistöjen tilapäiseen käyttöön. Tällainen sääntely on valiokunnan mukaan merkityksellistä perustuslain (731/1999) 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Valiokunta keskittyi tuolloin ennen muuta ehdotetun

sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin (PeVL 51/2006 vp, s. 5–6). Yleisesti oikeutta käyttää toisen maa-alueita tilapäisesti koskevaa sääntelyä on arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 5–6; ks. myös PeVL 17/1998 vp, s. 3/I).

2. Puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskevaa sääntelyä on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arvioitu perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2016 vp, s. 2–3). Merkityksellistä tässä suhteessa on myös se, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on osoitettu poliisin tehtäväksi ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (esim. PeVL 36/2024 vp, 9 kohta, PeVL 6/2018 vp, s. 2 ja PeVL 67/2016 vp, s. 3).

3. Valiokunta on tällöin katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 36/2024 vp, 9 kohta, PeVL 21/2024 vp, 3 kohta, 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). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 36/2024 vp, 9 kohta, PeVL 21/2024 vp, 3 kohta, PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3). Valiokunta on myös painottanut, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus (PeVL 67/2016 vp, s. 3).

4. Ylipäänsä merkityksellinen valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta esityksessä ehdotetun sääntelyn suhteen on, että kysymys on viranomaisen toimivaltuuksien käyttöalaa laajentavasta sääntelystä. Vaikka esimerkiksi voimassa olevan puolustusvoimista annetun lain 14 § ja 18 a § on hyväksytty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2006 vp ja PeVL 67/2016 vp), tämä ei merkitse, että näiden toimivaltuuksien laajentamista koskevaa ehdotusta ei tulisi arvioida sääntelyn hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta. Ylipäänsä toimivaltuuksien laajentamiselle on esitettävä riittävän kattavat oikeudelliset perustelut.

5. Esityksessä ehdotetaan lisäksi sotilastiedustelusta annetun lain kansainvälistä yhteistyötä koskevan 20 §:n muuttamista tavalla, joka merkitsee muun ulkomaisen toimivaltaisen tiedusteluviranomaisen tiedustelutoimivaltuuksien laajenemista Suomen alueella. Tältä osin esityksessä ehdotettua on arvioitava perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen kannalta. Lisäksi tiedustelumenetelmiä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin kannalta.

6. Yleisenä esityksen arvioinnin lähtökohtana voidaan lisäksi todeta, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusyhteistyötä koskevan sopimuksen (Nato DCA) eduskuntakäsittelyn yhteydessä painottanut, että valtioneuvoston on seurattava kansallisen lainsäädännön muutostarpeita (PeVL 28/2024 vp, 20 kohta). Samassa yhteydessä valiokunta on korostanut tarvetta tulkita ja soveltaa sanotun sopimuksen määräyksiä ja niiden toimeenpanemiseksi annettuja säännöksiä Suomen perustuslakia kunnioittaen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen (PeVL 28/2024 vp, 20 kohta). Koska esityksessä ehdotetulla sääntelyllä on yhteys Pohjois-Atlantin liittoa koskeviin sopimuksiin (esim. HE, s. 29),

vastaava lähtökohta on perusteltua ottaa huomioon myös käsillä olevassa esityksessä ehdotettua sääntelyä arvioitaessa.

Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus

7. Esityksessä ehdotetaan puolustusvoimista annetun lain kiinteistöjen tilapäistä käyttöoikeutta koskevan 14 §:n soveltamisalan laajentamista niin, että puolustusvoimilla olisi oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se olisi puolustusyhteistyön tai Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanon kannalta välttämätöntä. Voimassa olevan säännöksen mukaan käyttöoikeus on mahdollinen, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä.

8. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että sotilaallisen harjoitustoiminnan ja puolustusvalmiuden kohottamisen tarpeet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa (PeVL 51/2006 vp, s. 5/I). Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 86) todetun mukaisesti puolustusyhteistyö ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpano ovat käsitteinä osin laajempia kuin sotilaallinen harjoitustoiminta ja puolustusvalmiuden kohottaminen. Tällä on merkitystä omaisuudensuojaan kohdistuvan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden kannalta. Esityksessä (s. 86) katsotaan, että sääntelyn tarkkarajaisuuteen tältä osin vaikuttaa se, että puolustusyhteistyön käsitettä on käytetty laajasti muun muassa Nato SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp) ja sen liitelaeissa, mikä esityksessä todetun mukaan ohjaa puolustusyhteistyön käsitteen tulkintaa.

9. Kiinteistöjen tilapäistä käyttöoikeutta koskevan sääntelyn ehdotetun soveltamisalan laajentamisen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on huomattava, että kiinteistöjen tilapäistä käyttöoikeutta koskevalla 14 §:llä on yhteys lain liikkumista koskevia kieltoja ja rajoituksia Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella koskevaan 15 §:ään, jonka soveltamisala jatkossa myös vastaavasti laajentuisi kattamaan puolustusyhteistyön tai Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanon vuoksi käyttöönotetut alueet. Lisäksi 14 §:llä on yhteys muutettavaksi ehdotettuun lain 18 §:ään, joka koskisi jatkossa turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämistä Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella, kun voimassa olevassa laissa säännös kattaa turvallisuuden ja järjestämisen ylläpitämisen Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalla alueella. Edellä todettu korostaa puolustusvoimista annetun lain 14 §:n soveltamisalan täsmällistä ja tarkkarajaista sekä oikeasuhtaista määrittämistä.

10. Edellä todettu huomioon ottaen ehdotetussa 14 §:ssä käytettyjä käsitteitä ”puolustusyhteistyö” ja ”Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpano” voidaan pitää suhteellisen avoimina ja laajoina. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta riittävänä ei voida pitää sitä, että puolustusyhteistyön käsitettä on esityksen perustelujen (s. 86) mukaan käytetty laajasti muun muassa Nato SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä ja sen liitelaeissa. Nato SOFAa koskevan esityksen (HE 90/2023 vp) mukaan puolustusyhteistyö käsittää muun muassa terveydenhuoltoon ja ajo-oikeuteen liittyvää yhteistyötä ja sääntelyä. Selvältä näin nähdäkseni vaikuttaa, että etenkin puolustusyhteistyön käsitettä olisi 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä täsmennettävä.

11. Esityksen (s. 62) perustelujen mukaan 14 §:ssä tarkoitettua puolustusyhteistyötä olisi kahden- tai monenvälisestä toisten valtioiden kanssa toteutettava harjoitus- ja operatiivinen toiminta. Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanoa taas olisi esimerkiksi Suomen alueella tapahtuva Naton puitteissa toteutettava harjoitus- tai operatiivinen toiminta ja niihin liittyvät siirto- ja kauttakulkutilanteet. 1. lakiehdotuksen 14 §:ää olisi syytä pyrkiä täsmentämään edellä mainitut esityksen perusteluihin sisältyvät luonnehdinnat huomioon ottaen. Vähintään säännöksessä tarkoitetun puolustusyhteistyön käsitettä olisi pyrittävä täsmentämään. Mahdollinen voisi olla esimerkiksi ilmaisu ”puolustusyhteistyöhön liittyvä harjoitus- ja operatiivinen toiminta”.

Liikkumista koskevat kiellot ja rajoitukset Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella

12. Esityksessä ehdotetaan puolustusvoimista annetun lain liikkumista koskevia kieltoja ja rajoituksia koskevan 15 §:n säännöksen otsikkoa muutettavaksi niin, että se paremmin kuvaisi säännöksen sisältöä 1. lakiehdotuksen 14 §:n sisältämä muutos huomioon ottaen. Tarkoituksena on täsmentää, että liikkumista koskevia kieltoja ja rajoituksia voidaan asettaa myös muulle kuin Puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleville alueille. Esityksen (s. 65) mukaan säännöksen 1 momenttiin tehtäisiin lisäksi tekninen kirjoitusasuun liittyvä muutos, mutta sisällöllisesti säännös säilyisi perustelujen mukaan ennallaan.

13. On kuitenkin huomattava, että esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa 15 §:n 1 momentti ei asetettaisi välttämättömyyttä liikkumista koskevien kieltojen ja rajoitusten asettamisen edellytykseksi. Voimassa olevassa puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 1 momentissa tällainen välttämättömyyttä koskeva edellytys asetetaan (”Jos sotilaalliset syyt tai ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta *välttämättä* sitä vaatii – –”).

14. Arvioidessaan 15 §:n sääntelyä puolustusvoimista annetun lain säätämisen yhteydessä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta eduskunnan perustuslakivaliokunta piti säännöksen sisältämää välttämättömyyttä koskevaa edellytystä oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä, millä oli osaltaan vaikutusta siihen, että ehdotettu sääntely ei muodostunut perustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL 51/2006 vp, s. 6–7). Jos välttämättömyyttä koskevasta edellytyksestä nyt ehdotetaan luovuttavaksi, sääntelyä on arvioitava oikeasuhtaisuuden kannalta toisin, ottaen lisäksi huomioon, että vaatimuksesta luopumiselle ei ole esityksen esitetty perusteita. Koska säännös merkitsee puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, säännöstä olisi nähdäkseni välttämätöntä voimassa olevan säännöksen tapaan täsmentää välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä.

15. Puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 1 momentti koskisi jatkossa kaikkia puolustusvoimien käytössä olevia alueita. Puolustusvoimilla olisi näin toimivalta asettaa liikkumista koskevia kieltoja ja rajoituksia kaikilla käytössään olevilla alueilla. Ehdotettu muutos on seurausta 14 §:ään ehdotetusta muutoksesta. Säännökseen ehdotettu muutos koskee edellä todetun mukaisesti käytännössä vain pykälän otsikkoa. On huomattava, että säännöksen sanamuodossa käytetty ilmaisu ”Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa” on verraten avoin ja sanonnallisesti se kattaa kaikki Puolustusvoimien käytössä olevat alueet tai kohteet niitä kuitenkaan tarkemmin yksilöimättä. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi 15 §:ssä saattaisi olla perusteltua käyttää ilmaisua ”Puolustusvoimien pysyvässä tai 14 §:n mukaisessa tilapäisessä käytössä olevalla alueella tai kohteessa”, jolloin säännös

sanonnallisesti kattaisi vain ne alueet, joita säännöksen on sen säännöskohtaisten perustelujen (s. 65) mukaan tarkoitettu kattavan.

16. Puolustusvoimista annetun lain 15 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan momentin nojalla asetetun kiellon rikkomisesta tuomittavista rangaistuksista säädetään rikoslaissa. Virke sisältyy jo voimassa olevaan säännökseen, joskaan lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa (HE 264/2006 vp, s. 29/I) ei ole yksilöity, mistä rikoksesta voisi olla kysymys. Puolustusvoimista annettua lakia myöhemmin muutettaessa on kuitenkin todettu, että kysymys on rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta julkisrauhan rikkomisesta (HE 72/2018 vp, s. 3), mikä ilmenee myös sanotun rikoslain säännöksen sanamuodosta (”Joka oikeudettomasti – – tunkeutuu taikka menee salaa tai toista harhauttaen – – kasarmialueelle tai muulle puolustusvoimien – – käytössä olevalle alueelle, jolla liikkuminen on asianomaisen viranomaisen päätöksellä kielletty – –”).

17. Sääntelyssä on tältä osin kysymys niin sanotusta valtuutussäännöksestä, jonka nojalla rangaistava käyttäytyminen saa tosiasiallisen sisältönsä lakia alemmanasteisesta sääntelystä tai – kuten tässä tapauksessa – viranomaisen asettamasta kiellosta tai rajoituksesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo vuonna 1994 pitänyt vastaavankaltaista poliisilain sääntelyä muun muassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena ja katsonut, että valtuutussäännöksen tarpeellisuutta olisi syytä vielä arvioida (PeVL 15/1994 vp, s. 3/II). Vähintään ja ottaen huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan niin sanottuja blankorangaistussäännöksiä koskeva vakiintunut tulkintakäytäntö (esim. PeVL 63/2022 vp, 22 kohta, alun perin PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) sääntelyä olisi syytä täsmentää nimenomaisella viittauksella julkisrauhan rikkomista koskevaan rikoslain 24 luvun 3 §:ään. Vastaavasti sanotussa rikoslain säännöksessä tulisi viitata nimenomaisesti puolustusvoimista annetun lain 15 §:ään (ks. esim. PeVL 63/2022 vp, 23 kohta).

Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella

18. Esityksessä ehdotetaan puolustusvoimista annetun lain turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämistä puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalla alueella koskevaa 18 §:ää muutettavaksi niin, että se kattaisi Puolustusvoimien käytössä olevat alueet. Voimassa oleva säännös kattaa Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevat alueet. Ehdotettua muutosta perustellaan (HE, s. 65) sillä, että puolustusyhteistyön vuoksi olisi tarkoituksenmukaista laajentaa säännöksen soveltamisalaa myös Puolustusvoimien tilapäisesti käyttämiin alueisiin. Ehdotettu muutos merkitsisi, että varuskunnan päällikkö tai joukko-osaston komentaja voisi antaa tarkempia määräyksiä turvallisuuden ja järjestyksen toteuttamisesta myös sellaisella alueella, joka on Puolustusvoimien käytössä muutoin kuin pysyvästi. Määräykset voisivat koskea esimerkiksi kulunvalvonnan ja turvallisuusjärjestelyiden käytännön järjestämisestä.

19. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on usein katsottu, että 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 (esim. PeVL 36/2024 vp, 9 kohta, PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 67/2016 vp, s. 3).

20. 1. lakiehdotuksen 18 §:n sanamuodosta ei käy selvästi ilmi, mitä puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tarkoitetaan. Sanonnallisesti ehdotettu säännös voisi merkitä suhteellisen laajan

turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämistä koskevan toimivallan antamista Puolustusvoimien tietyille virkamiehille. Tätä voidaan pitää ongelmallisena, koska yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden samoin kuin viranomaisten toimivaltuuksien rajojen riittävän selväpiirteisen määrittämisen vuoksi 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momenttia saattaisi olla perusteltua täsmentää niin, että siinä käytettäisiin ilmaisua ”Puolustusvoimien pysyvässä tai 14 §:n mukaisessa tilapäisessä käytössä olevalla alueella”.

Puolustusvoimien turvaamistehtävät

21. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 18 a §:ssä säädettäisiin voimassa olevasta laista jossain määrin poiketen Puolustusvoimien turvaamistehtävistä. Säännöstä muutettaisiin siten, että sen 1 momentissa säädettäisiin henkilönsuojaustehtävästä ja 2 momentissa erityisen omaisuuden kuljetusten ja vieraan valtion joukkojen koskemattomuuden suojaamisesta. Henkilönsuojaustehtävä voisi jatkossa koskea myös vieraan valtion tai kansainvälistä järjestöä edustavia erityistä suojelua tarvitsevia erityisiä asiantuntijoita. Erityisen omaisuuden suojaamistehtävä voisi jatkossa koskea myös kansainvälisten tahojen erityistä omaisuutta ja vieraan valtion joukkoja. Turvaamistehtäviä koskeva sääntely liittyy 1. lakiehdotuksen 22 b §:ään, jossa säädetään toimivaltuuksista erityisen omaisuuden kuljetusten ja vieraan valtion joukkojen koskemattomuuden suojaamisessa. Sanotussa säännöksessä tarkoitetut toimivaltuudet koskisivat jatkossa säännöksessä tarkemmin määritellyin tavoin myös vieraan valtion joukon sekä vieraan valtion asevoimien tai Pohjois-Atlantin liiton erityisen omaisuuden turvaamistehtävää.

22. Puolustusvoimista annetun lain 18 a § on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta arvioi ehdotettua sääntelyä tuolloin perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta sekä vakiintuneen viranomaisten toimivaltuuksia koskevan käytäntönsä valossa (PeVL 67/2016 vp, s. 2–3).

23. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on usein katsottu, että 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 (esim. PeVL 36/2024 vp, 9 kohta, PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 67/2016 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 36/2024 vp, 9 kohta, 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). Tämä merkitsee, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 36/2024 vp, 9 kohta, PeVL 21/2024 vp, 3 kohta, PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3). Valiokunta on lisäksi painottanut, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus (PeVL 67/2016 vp, s. 3).

24. Puolustusvoimista annetun lain 18 a §:ää alun perin arvioidessaan valiokunta painotti, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että puolustusvaliokunnan tuli vielä harkita, oliko ehdotetulle sääntelylle riittäviä perusteita ja olisiko esityksen tavoitteisiin päästy riittävästi sellaisilla

toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla. Valiokunta piti myös tärkeänä, että lakiehdotusta täydennetään toimivaltuuksien käyttöä rajoittavalla säännöksellä (PeVL 67/2016 vp, s. 3).

25. Valiokunta on poliisin rikosten torjuntaa sekä pakkokeinoja koskevia toimivaltuuksia koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 98/2022 vp, 2 kohta, PeVL 99/2022 vp, 2 kohta). Sittemmin valiokunta on katsonut, että vastaava lähtökohta koskee myös Puolustusvoimien rikostorjuntaa koskevaa sääntelyä (PeVL 36/2024 vp, 8 kohta). Vastaavasti lähtökohdan on nähdäkseni perusteltua koskea myös Puolustusvoimia koskevaa lainsäädäntöä ja sen sisältämää toimivaltuussääntelyä yleisesti.

26. Esityksessä (s. 89) ehdotettua 18 a §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien laajentamista perustellaan sillä, että Puolustusvoimat on Nato-jäsenyyden vuoksi kiinteässä päivittäisessä yhteistyössä 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tahojen kanssa ja että Puolustusvoimilla on näin parhaat toimintaedellytykset sanottujen tahojen turvallisuuden takaamiseen. Lisäksi esityksessä (s. 29) ehdotettua sääntelyä perustellaan tarkoituksenmukaisuussyillä sekä resurssien tehokkaalla käytöllä.

23. Esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty erityisen painavia erityisiä perusteita sille, minkä vuoksi Puolustusvoimien turvaamistehtävien ehdotettu laajentaminen on välttämätöntä. Ehdotetulla sääntelyllä ei toisaalta pyritä muuttamaan sitä lähtökohtaa, jonka mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät kuuluvat lähtökohtaisesti poliisille (HE, s. 87). Vaikka Puolustusvoimat on aktiivisesti yhteistoiminnassa 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tahojen kanssa, ehdotettu sääntely merkitsee kuitenkin Puolustusvoimien yleisellä paikalla toteuttamien turvaamistehtävien suhteellisen huomattavaa laajenemista. Laajentaminen koskee kuitenkin lähinnä tilanteita, jotka vaikuttavat olevan pitkälti verrannollisia voimassa olevassa Puolustusvoimista annetun lain 18 a §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin mutta jotka liittyvät Suomen Nato-jäsenyyteen. Esityksessä ei kuitenkaan ole esitetty erityisen kattavia perusteita sille, minkä vuoksi poliisi ei voisi näitä turvaamistehtäviä suorittaa, ottaen huomioon, että 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut turvaamistehtävät toteutetaan yleisellä paikalla. Edellä todetun vuoksi perustuslakivaliokunta voisi lausunnossaan edellyttää mietintövaliokunnan vielä harkitsevan, onko sääntelyn laajentamiselle esitetty riittävän kattavat perusteet ja olisiko samoihin tavoitteisiin mahdollista päästä sellaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät ehdotettua paremmin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla lähtökohtaisesti poliisilla (PeVL 67/2016 vp, s. 3).

24. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Puolustusvoimien toteuttama henkilösuojaustehtävä voisi koskea vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön erityistä asiantuntijaa. Kohdassa ei tarkemmin määritellä, että sanotun erityisen asiantuntijan tulisi olla Puolustusvoimien vieraana tai toimia Puolustusvoimien toiminnan kannalta merkityksellisellä alalla, vaan erityinen asiantuntija voisi sanamuodon mukaan olla kuka hyvänsä vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön erityinen asiantuntija miltä hyvänsä alalta. Ehdotetun lainkohdan säännöskohtaisten perustelujen (s. 66) mukaan kohta koskisi Puolustusvoimien vieraana olevia vieraan valtion tai kansainvälistä järjestöä edustavia, erityistä suojelua tarvitsevia asiantuntijoita. Kohtaa olisi sen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden varmistamiseksi syytä täsmentää siten,

että se koskisi Puolustusvoimien vieraana olevaa vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön erityistä asiantuntijaa.

Ehdotettu sotilastiedustelulain muutos

25. Esityksen sisältämän 4. lakiehdotuksen 20 §:n 7 momentin mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättäisi Pohjois-Atlantin liiton tai sen jäsenvaltion ajoneuvolla, aluksella tai ilma-aluksella taikka maa-asemalla tapahtuvan 60 §:ssä tarkoitetun radiosignaalitiedustelun käytöstä Suomen alueella. Momentissa tarkoitetun yhteistyön olisi oltava Suomen etujen ja 13 §:ssä tarkoitettujen painopisteiden mukaista sekä tapahduttava sotilastiedusteluviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa. Sotilastiedustelusta annetun lain 60 §:ssä tarkoitettu radiosignaalitiedustelu mainittaisiin 4. lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentissa ulkomaisen virkamiehen käytettävissä olevana tiedustelutoimivaltuutena.

26. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaan sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n sääntely vieraan valtion virkamiehen toiminnasta on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 36/2018 vp, s. 30). Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltasuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 30).

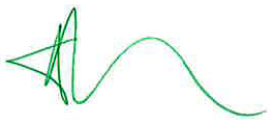
27. Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 36/2018 vp, s. 30, PeVL 65/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 1/2007 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 3). Olennaista on myös ollut, että virkavastuuta koskeva sääntely ulotetaan koskemaan vieraan valtion virkamiestä (PeVL 36/2018 vp, s. 30, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 56/2006 vp, s. 3/I). Esityksen sisältämän 4. lakiehdotuksen 20 §:n 7 momentissa Suomen alueella tapahtuvan radiosignaalitiedustelun käytöstä päättäisi pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Toimivaltuus olisi rajattu sotilastiedustelusta annetun lain 60 §:ssä tarkoitettuun radiosignaalitiedusteluun (joskin esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 75) mukaan yhteistyö olisi rajattu radiosignaalitiedusteluun sekä niin kutsuttuihin säätelemättömiin tiedustelumenetelmiin; viittaus säätelemättömiin tiedustelumenetelmiin jää säännöskohtaisissa perusteluissa epäselväksi). Ulkomaisen virkamiehen toteuttamaa radiosignaalitiedustelua koskisi sotilastiedustelulain 20 §:n 3 momentin viimeinen virke, jonka mukaan ulkomainen virkamies on velvollinen noudattamaan sotilastiedusteluviranomaisen hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi ulkomaista virkamiestä koskisi sotilastiedustelulain 21 §:ssä tarkoitettu ulkomaisen virkamiehen virkavastuu. Esityksessä ehdotettu vaikuttaa näin täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut edellytykset (PeVL 36/2018 vp, s. 30).

28. Ehdotettua sääntelyä on kuitenkin lisäksi arvioitava perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä,

turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

29. Esityksen sisältämän 4. lakiehdotuksen 20 §:n 3 ja 7 momentin mukaan ulkomaisen toimivaltaisen viranomaisen Suomen alueella käytettävissä oleviin tiedonhankintamenetelmiin lisättäisiin sotilastiedustelulain 60 §:ssä tarkoitettu radiosignaalitiedustelu. Sotilastiedustelulain 60 §:n 3 momentin mukaan radiosignaalitiedustelulla ei saa hankkia tietoa muusta kuin valtiollisen toimijan viestin sisällöstä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 198/2017 vp) antamassaan mietinnössä todennut, että vaikka vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei voida kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin (PeVM 4/2018 vp, s. 7). Olennaista tässä suhteessa myös on, että sotilastiedustelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan radiosignaalitiedusteluun voi toiminnan luonteesta ja käytettävistä menetelmistä johtuen joutua myös radiosignaaleita, jotka sisältävät luottamuksellisen viestin suojan alaan kuuluvaa viestintää (HE 203/2017 vp, s. 269). Tällaisessa tilanteessa sovellettavaksi tulee sotilastiedustelulain 82 §:ssä tarkoitettu tiedustelukieltoja sekä 84 §:ssä tarkoitettu tiedustelutietojen hävittämistä koskeva sääntely. 4. lakiehdotuksen sääntely vaikuttaa edellä esitetty huomioon ottaen luottamuksellisen viestin suojan kannalta mahdollisesti merkityksellisissä tilanteissa mahdolliselta. On kuitenkin huomattava, että edellä todettu korostaa 4. lakiehdotuksen 20 §:n 7 momentin viimeisessä virkkeessä mainitun ohjauksen ja valvonnan sekä yleisesti tiedustelumenetelmien käytön valvonnan merkitystä.

Helsingissä 18.3.2025



Sakari Melander
rikosoikeuden professori