

Olli Mäenpää

14.5.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2025 vp)

Valmiuden kohottaminen

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen olemassaolon toteamisesta. Tällaisen tarpeen toteaminen kuuluisi tasavallan presidentin päätösvaltaan. Perusteluissa todetaan ainoastaan, että tällainen välttämätön tarve liittyisi sotilaalliseen uhkaan. Perusteluista tai ehdotetusta laintasoisesta sääntelystä ei sen sijaan käy ilmi, mitä välttämättömällä tarpeella tarkoitetaan eikä myöskään se, mitkä olisivat tarkemmat edellytykset tällaisen välttämättömän tarpeen toteamiselle. Säännösehdotuksesta ei käy riittävällä selvyydellä ilmi myöskään se, mitkä olisivat tällaisen toteamisen oikeusvaikutukset.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin tekstistä käy kuitenkin epäsuorasti ilmi, että välttämättömän tarpeen toteaminen olisi yhteydessä Puolustusvoimien valmiuden kohottamiseen. Tasavallan presidentti toteaisi tällaisen välttämättömän tarpeen 2 momentin mukaan sotilaskäskyasiana. Sääntelykokonaisuudesta on pääteltävissä, että tarkoituksena olisi säätää perusteluista ja menettelystä, jossa tasavallan presidentti päättää Puolustusvoimien valmiuden kohottamisesta. Tällaiselle sääntelylle voi olla perusteita ja aihetta, ja on ymmärrettävää, että puolustusvalmiuteen liittyvän päätöksenteon kriteereihin pitää voida liittyä joustavuutta. Ehdotettua sääntelyä ei tässä muodossa kuitenkaan voida pitää sillä tavoin riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena, että siitä voitaisiin säätää ehdotetulla tavalla. Laintasoista sääntelyä tulisikin olennaisesti selkeyttää sen tarkoituksen toteuttamiseksi.

Perussäännös sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä sisältyy perustuslain 58 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä sääntelyvaraus osoittaa, että presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 51/2006 vp, s. 7). Ehdotettu laki olisi arvioissa tarkoitettu tavallinen laki. Valmiuden kohottaminen on myös toimenpide, jota ei voida toteuttaa pelkästään Puolustusvoimien omalla päätöksellä.

Tyypilliset sotilaskäskyasiat koskevat puolustusvoimalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan muun muassa yleisesti sotilaallisten

toimenpiteiden valmistelua ja johtamista, asevelvollisten kouluttamista sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitämistä (HE 264/2006 vp, s. 44). Puolustusvoimien valmiuden kohottamista voidaan tältä kannalta pitää sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja johtamista koskevana sotilaskäskyasiana, josta voidaan päättää ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitetussa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä (ks. sotilaskäskyasioiden alasta myös PeVL 64/2016 vp, s. 6-7).

Puolustusvoimien valmiuden kohottamista voidaan pitää merkittävänä, uudenaikaisena ja vaikutuksiltaan laajakantoisena päätöksentekona, jolla olisi todennäköisesti olennaisia vaikutuksia myös Puolustusvoimien toimintaan ja tehtävien hoitamiseen. Se voisi muun lainsäädännön mukaan toimia perusteena ylimääräiseen palvelukseen käskemiseksi ja sodan ajan joukkojen perustamiselle ja mahdollisesti muillekin puolustusvalmiuden kannalta välttämättömille toimenpiteille. Olisi melko erikoista säätää tällaisesta yleiseltä merkitykseltään olennaisesta toimivallasta vaarallisten aineiden kuljetusta koskevassa laissa. Perustuslaista johtuvaa suoranaista estettä tällaiselle sääntelylle ei kuitenkaan. Säännöksen välttämättömät lainsäädäntötekniset selvennykset voitaneen myös toteuttaa mietintövaliokunnassa.

Säännöksen valmistelu ei kuitenkaan vaikuta sillä tavoin laaja-alaiselta kuin olisi perusteltua näin merkittävän sääntelyn yhteydessä. Valmiuden kohottamista koskevaa sääntelyä ei myöskään arvioida siltä kannalta, että sillä on merkitystä tasavallan presidentin tehtävien kannalta sekä ulkopoliittikan johtajana että Puolustusvoimien ylipäällikkönä. Lisäksi yhteys valmiuslainsäädännön kokonaisuudistukseen jää epäselväksi. Koska ehdotettua sääntelyä olisi vielä mahdollista lainsäädäntöteknisesti kohentaa, jatkovalmistelussa olisi mahdollista selvittää tarkemmin sääntelyn perusteluja ja perusteita, yhteyksiä muuhun lainsäädäntöön ja sääntelyn sijoittamista.

Pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston toimivalta antaa määräyksiä

Pääesikunnan teknillisellä tarkastusosastolla olisi 55 säännösehdotuksen mukaan toimivalta antaa määräyksiä, jotka poikkeavat Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä. Edellytyksenä tällaisten määräysten antamiselle olisi se, että poikkeaminen on sotilaallisen toiminnan ja sen harjoittelun tai kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön toteuttamisen kannalta tarpeellista. Määräysten tulisi kuitenkin perustua kansainvälisesti tunnettuihin sotilasstandardeihin, jotka puolustusministeriö ehdotetun 6 §:n mukaan hyväksyy.

Ehdotettua sääntelyä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu kuin 80 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomais voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että asetuksenantovaltuuksiin verrattuna määräysenantovaltuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittämisestä tarkasti laissa (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 4-5). Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (esim. PeVL 46/2001 vp, s. 3; PeVL 16/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että erityinen syy on käsillä esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetyt verraten tiukat edellytykset korostavat muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta (PeVL 36/2021 vp, kohta 15).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisesti vaarallisten aineiden kuljetukseen kohdistuvan viranomaisten määräysenantovallan arvioinnissa huomiota siihen, että määräykset perustuisivat lähes kokonaan kansainvälisiin sopimuksiin ja suosituksiin. Harkintavalta määräysten sisällöstä olisi vähäistä, ja ne olisivat suureksi osaksi teknisluonteisia, minkä lisäksi määräykset kohdistuisivat suppeisiin erityisryhmiin. Viranomaisen norminantovallan yleiset edellytykset perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta olivat valiokunnan mielestä näin ollen käsillä (PeVL 43/2000 vp, s. 3).

Ehdotettua pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston määräystenantovaltaa on paikallaan arvioida ottaen huomioon etenkin määräysten teknisluonteisuus, lähtökohtainen perustuminen kansainvälisiin, Suomen sotilaallisen yhteistyön kannalta merkityksellisiin sotilasstandardeihin ja suppeahko soveltamisala vain Puolustusvoimien toiminnassa. Tällaisen erityissääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista ja sen perusteet voivat myös muuttua usein, mitkä seikat perustelevat hyväksyttävällä tavalla tavanomaista laajempaa viranomaisen määräystenantovaltaa. Puolustusvoimien toiminnassa kuljetusten sääntelyn mukauttaminen kansainvälisiin sotilasstandardeihin voi olla välttämätöntä myös sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Ehdotettua sääntelyä voidaan näiden näkökohtien perusteella pitää valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena.

Kansainväliset sotilasstandardit

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan puolustusministeriö hyväksyisi vaarallisten aineiden kuljetuksen teknisiä vaatimuksia koskevat sotilasstandardit. Kun otetaan huomioon, että pääesikunnan teknillisen tarkastusosaston antamien viranomaismääräysten tulisi useiden säännösten mukaan perustua kansainvälisesti tunnettuihin sotilasstandardeihin, puolustusministeriön hyväksymispäätöksellä olisi ainakin tosiasiallisesti keskeinen merkitys viranomaismääräysten sisältämien oikeussääntöjen määrittämien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta.

Perustelujen mukaan Puolustusvoimien hyväksymisessä ei olisi kuitenkaan kyse sotilasstandardien implementoinnista, vaan päätöksenteko koskisi sitä, mitä tek-

nisiä vaatimuksia pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto voisi käyttää esimerkiksi vaarallisten aineiden sotilaskuljetuksista annettavien määräysten pohjana (s. 50). Hyväksymismenettely rinnastuisi siten asiallisesti ja pitkälti hallinnolliseen ohjaukseen, eikä siinä olisi kysymys varsinaisesta lainsäädäntövallan käytöstä. Ehdotettu kansainvälisten sotilasstandardien hyväksymistä koskeva sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Kotirauhan suoja

Valvontaviranomaisen toimivaltaan lakiehdotuksen mukaan kuuluva tarkastusta ei 110 §:n 2 momentin mukaan saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, ellei se ole tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi välttämätöntä. Tällainen tarkastus voi 1 momentin mukaan kohdistua vaarallisen aineen valmistus-, varastointi-, myynti-, asennus-, korjaus-, tarkastus-, pakkaus-, täyttö-, lähetys-, kuormaus-, lastaus-, ahtaus- ja kuljetuspaikkoihin, tilapäisen säilytyksen paikkoihin ja vaarallista ainetta kuljettavaan kuljetusvälineeseen. Tarkastuskohteet eivät rajoittuisi vain ajoneuvotiloihin (vrt. HE, s. 182), mutta ne eivät myöskään pääosin ole kotirauhan ydinalueelle kuuluvia tiloja.

Sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan kuitenkin 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen. Säännöksen sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta. Valiokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (esim. PeVL 54/2014 vp).

Ehdotettuun tarkastusta kotirauhan suojassa rajoittavaan säännösehdotukseen sisältyy edellytys, jonka mukaan kotirauhan piirissä tarkastus on mahdollinen vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tätä ei kuitenkaan voida pitää riittävänä kotirauhan suojan rajoitusperusteiden määrittelyn kannalta, sillä laista tulee lisäksi käydä riittävällä tarkkuudella ilmi myös ne perusoikeuksien turvaamiseen tai rikosten selvittämiseen liittyvät perusteet, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa kotirauhan suojan piirissä. Tarkastuksella tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta se olisi välttämätön ”perusoikeuksien turvaamiseksi” (PeVL 76/2022, kohta 8). Toisaalta kotirauhan piiriin ulottuva toimi on hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (esim. PeVL

51/2022 vp, kappale 8). Näiltä osin sääntelyä tulisi täydentää, jotta se täyttäisi perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyt vaatimukset.

Velvollisuus esittää Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen turvallisuusneuvonantajien nimeämistä

Lakiehdotuksen 91 §:ään sisältyvä sääntely on kieliasultaan hyvin viimeistelemättömyydestään: ”nimeämisvelvollisen on esitettävä ...nimeämisestä”; ”nimeämisvelvollisen on ... ilmoittaa”. Tietojenantovelvollisuuden sisältöä ei myöskään ole määritelty. Säännösmuotoilun mukaan nimeämisvelvollisen olisi ilmeisesti sekä esitettävä nimeämisestä että päätettävä siitä. Sääntely ei näiltä osin täytä lakitekstilä edellytettäviä selvyys- ja laatuvaatimuksia.