

**Viite:**

Puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 27.2.2025

**Asia:**

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

Oikeuskansleri on lausunut hallituksen esityksestä lausunnolla [OKV/1022/21/2024](#). Lausuntokierroksen jälkeen oikeuskansleri otti hallituksen esityksen ennakkotarkastukseen ja antoi siitä ennakkotarkastusmuistion OKV/2387/23/2024. Tämän jälkeen puolustusministeriö muokkasi hallituksen esitystä, eikä oikeuskansleri nähnyt estettä antaa esitystä eduskunnalle 20.2.2025.

## Puolustusvoimista annetun lain 2 §

Hallituksen esitykseen sisältyy muutoksia 1. lain 2 §:ään, jossa säädetään Puolustusvoimien tehtävistä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 kohta, jossa säädettäisiin Pohjois-Atlantin liiton yhteistä puolustusta koskevasta tehtävästä.

Uuden 1 momentin 2 kohdan a alakohdan mukaan Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen kuuluisi Suomen ja muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden puolustaminen aseellisia hyökkäyksiä vastaan yhteistyössä niiden asevoimien kanssa. Alakohdassa Puolustusvoimien tehtäväksi säädettäisiin Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteisen puolustuksen täytäntöönpanotoimet tilanteissa, jossa yhteen tai useampaan jäsenvaltioon kohdistuu aseellinen hyökkäys.

Ehdotettavat muutokset Puolustusvoimien tehtäviin on säännöskohtaisissa perusteluissa kuvattu varsin selkeästi. Perustelut vastaavat pääosin lausuntokierroksella esille nostettuihin kysymyksiin. Pykälä on yhä muotoiltu jossain määrin väljästi, mutta koska kyse ei ole toimivaltaa koskevasta sääntelystä, ei väljyys muodostune ongelmaksi. Myös oikeusministeriön kaipaama täsmennys 1. lakiehdotuksen 4 a §:n (Kansainvälisen avun pyytäminen ja yhteistoiminta Suomen alueella) ja 12 §:n (Kansainvälisen avun antaminen, yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta) tulkintaan liittyen on lausuntokierroksen jälkeen lisätty perusteluihin.

## Puolustusvoimista annetun lain 14 §

Hallituksen 1. lakiehdotuksen 14 §:n osalta oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että säännös antaisi Puolustusvoimille varsin laajan toimivallan käyttää kiinteistöjä myös puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi. Kyseessä olisi rajoitus omaisuudensuojaan. Puolustusyhteistyö ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpano ovat käsitteinä hyvin paljon avoimempia kuin nykyisen säännöksen mukaiset kriteerit. Säännösehdotus vaikuttaisi mahdollistavan hyvin pitkäaikaisen tilapäisen käytön, koska ehdotetut uudet käsitteet ovat avoimempia kuin nykyisen säännöksen mukaiset kiinteistön käyttöönottoperusteet.

Hallituksen esityksessä säännös on muotoiltu seuraavasti: ”Puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan, puolustusyhteistyön, Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanon tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Puolustusvoimat ei kuitenkaan saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa tai vahinkoa omaisuudelle.”

Asiaa on tarkasteltu hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen luvussa Kiinteistöjen tilapäinen käyttö ja rajoitukset. Perustelut täyttävät pääosin perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyydelle. Ennakkotarkastuksessa oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Perusteluissa asetetaan joitakin ehtoja kiinteistöjen käytölle. Niissä todetaan muun muassa, että pykälän 1 momentissa säädetty välttämättömyyden vaatimus vaikuttaa myös tilapäisen käytön keston arviointiin. Mitä pidempiaikainen tarve kiinteistön käytölle on, sitä enemmän Puolustusvoimien tulee pyrkiä etsimään vähemmän perusoikeuksia rajoittavia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa tavoiteltu lopputulos. Tällaisia keinoja olisivat esimerkiksi kiinteistön vuokraaminen ja muut vapaaehtoiset kiinteistön käyttösopimukset. Mikäli tällaisia keinoja ei olisi käytettävissä ja kiinteistöjen pysyvä käyttö olisi välttämätöntä, tulisi kiinteistöt hankkia Puolustusvoimien käyttöön siten kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetussa laissa säädetään.

Hallituksen esityksessä jää kuitenkin auki se, mitä kaikkea puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanoon sisältyy. Lisäksi todetaan, että riittävän kattavat käyttöperusteet ovat välttämättömiä elintärkeän yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi, eikä toiminnalle voida myöskään asettaa lakiin kirjattuja määräaikoja samasta syystä. Edelleen perusteluissa todetaan, että kansainvälinen sotilaallinen toiminta Suomessa on entistä monimuotoisempaa ja liittyy suoraan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen. Puolustusyhteistyön tulevaisuuden muotoja on mahdotonta ennakoida täysin täsmällisesti, joten määritelmän on katettava myös tulevaisuuden yhteistyön muodot. Puolustusvoimilla on oltava valmius ja mahdollisuudet suorittaa välttämätöntä kansainvälistä yhteistyötä kansalliseen toimintaan verrattavin ehdoin.

Oikeuskansleri totesi ennakkotarkastusmuistiossaan, että sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. Jos hallitus esittää sääntelyratkaisua, joka ei täytä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttuja vaatimuksia täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, tulee hallituksen esitykseen sisällyttää maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä. Hallituksen esitykseen on sisällytetty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä.

## Puolustusvoimista annetun lain 18 a §, 19 § ja 22 b §: Puolustusvoimien turvaamistehtävät

Hallituksen esityksessä säädettäisiin laajennuksia Puolustusvoimien toimivaltuuksiin. Sääntely merkitsisi poikkeusta valtiosääntöoikeudelliseen perusperiaatteeseen, jonka mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin tehtävä. Sääntämisyhteistyöperusteluissa ehdotusta on arvioitu perustuslain ja perusoikeuksien kannalta. Hallituksen esityksessä katsotaan, että sääntely olisi sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. 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). Perustuslakivaliokunta ei myöskään ole pitänyt asianmukaisena, että poliisille lähtökohtaisesti kuuluvia toimivaltuuksia osoitetaan muille viranomaisille yksinomaan viranomaisten resursseihin liittyvillä perusteilla (PeVL 21/2024 vp, 5 kappale).

Hallituksen esityksessä perustellaan kyllä turvaamistehtävistä säätämistä monin tavoin. Puolustusvoimien turvaamistehtävien laajentamista kattamaan vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön erityiset asiantuntijat ja vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön

erityisen omaisuuden suojaaminen voidaan pitää välttämättömänä. Puolustusvoimat on Nato-jäsenyydestä ja puolustusyhteistyösopimuksesta johtuen kiinteässä päivittäisessä yhteistoiminnassa 18 a §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tahojen kanssa. Tosiasiallisen turvallisuuden takaamiseksi parhaat toimintaedellytykset on Puolustusvoimilla, joka on muutenkin kiinteästi toiminnassa mukana, ja jonka tehtäviin kuuluu Nato-toiminta sekä puolustusyhteistyösopimuksessa tarkoitettu toiminta. Lisäksi toimenpiteillä ei rasiseta tarpeettomasti muita viranomaisia. Näillä perusteilla voidaan todeta, että sääntelyllä on hyväksyttävät perusteet.

Perusteluissa todetaan myös, että 22 b §:n toimivaltuuksien käyttö olisi porrastettu siten, että voimakkaammin perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia olisi oikeus käyttää ainoastaan silloin, jos lievemmillä keinoilla ei saavutettaisi niillä tavoiteltavaa hyväksyttyä tavoitetta. Yksittäisten toimivaltuuksien käyttö olisi siten hyväksyttävässä suhteessa tavoiteltuun nähden, ja lisäksi niiden käyttö olisi yleisemminkin sidottuna pykälän 1 momentin perusteella välttämättömyyteen. Puolustusvoimille ei oltaisi esittämässä yleistä toimivaltaa toimia yleisellä paikalla, vaan tämä pysyisi jatkossakin poliisin tehtävänä. Sääntely on tältä osin asianmukaisesti perusteltu.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kannalta jossain määrin kyseenalaisina sääntelytapaa, jossa toimivaltuuksien käyttö on sidottu vaatimukseen siitä, että sitä voidaan pitää "puolustettavana". Perusoikeusrajoituksia merkitsevien toimivaltuuksien käyttö on perusteltua sitoa välttämättömyyden vaatimukseen (PeVL 67/2016 vp, s. 4). Hallituksen esityksessä käy ilmi, että Puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskee jo voimassa oleva puolustusvoimista annetun lain 18 b §, jossa säädetään toimintaa koskevista periaatteista. Pykälän säännökset koskevat toimivaltuuksien käytöltä edellytettävää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta kussakin yksittäisessä tapauksessa. Säännös koskisi edelleen turvaamistehtäviä kokonaisuudessaan kattaen myös nyt käsiteltävinä olevan toimivallan laajennuksen. Siten voidaan katsoa, että välttämättömyysedellytys täyttyy.

## Sotilastiedustelulain 20 §

Oikeuskansleri kiinnitti lausuntovaiheessa huomiota ehdotettavaan sotilastiedustelulain 20 §:n muutokseen. Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan ja sitä on syytä tarkastella myös perustuslain 1 §:ssä säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Ehdotetulla sääntelyllä lisättäisiin ulkomaalaisten sotilastiedusteluviranomaisten sotilastiedustelua Suomen alueella.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysluvussa ehdotettua sotilastiedustelulain 20 §:ää on arvioitu perustuslain 10 §:n ja Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Säännöksen muotoilua on myös tarkennettu lausuntopalautteen perusteella niin, että se on nyt täsmällisempi ja tarkkarajaisempi. Merkityksellistä on myös se, että sotilastiedusteluviranomaiselle tuleva tieto, joka on hankittu 4. lakiehdotuksen 20 §:ään ehdotettavan 7 momentin nojalla, on tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piirissä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti. Oikeuskansleri ei näe valtiosääntöistä estettä ehdotetulle sääntelylle.

## Johtopäätökset

Oikeuskanslerinvirasto toteaa yhteenvetona, ettei ole valtiosääntöistä estettä säätää hallituksen esityksessä ehdotettuja lakimuutoksia edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä esittämät näkemykset otetaan huomioon.

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo