

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan aluevalvontalakia muutettavaksi siten, että lain soveltamisalan piiriin kuuluisi myös sellainen sotilaallinen uhka, jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ulkoisten tunnusmerkkien perusteella. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset, joiden perusteella alueloukkaustilanteessa voidaan käyttää voimakeinoja myös alkuperältään tunnistamattomaan sotilaalliseen valtiolliseen toimijaan. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamista ja valvontaa koskeva lainsäädäntö vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia.

Esityksessä ehdotetaan, että aluevalvontalaissa tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen ja muut toimivaltuudet voidaan kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmään koko Suomen alueella. Lisäksi sotilasajoneuvoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Kyseessä olisi ulkovallan Suomeen kohdistama loukkaus. Aluevalvontaviranomaisten vastuut ja toimivallan jako säilyisivät ennallaan.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi rikoslain alueloukkausta koskevaa rangaistussäännöstä niin, että se vastaisi esitettyä aluevalvontalain muutosta tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenen osalta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.1.1 Aluevalvontaviranomaisten aluevalvontatehtävä.....	4
2.1.2 Sotilaallinen maanpuolustustehtävä.....	5
2.1.3 Rajaturvallisuuden ylläpitäminen.....	7
2.1.4 Yleinen turvallisuus ja järjestys, järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismintorjunta.....	7
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö.....	9
2.2.1 Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja ja muut kansainvälisoikeudelliset oikeussäännöt.....	9
2.2.2 Ulkomainen lainsäädäntö.....	12
2.2.3 Ruotsi.....	12
2.3 Nykytilan arviointi.....	14
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	18
3.1 Tavoitteet.....	18
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	18
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	19
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	19
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	19
5 ASIAN VALMISTELU.....	20
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	20
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	20
5.3 Vaihtoehtojen vertailu.....	23
6 AHVENANMAAN ASEMA.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	26
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	26
1.1 Aluevalvontalaki.....	26
1.2 Rikoslaki.....	27
17 luku.....	27
2 VOIMAANTULO.....	28
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	28
LAKIEHDOTUKSET.....	31
Laki aluevalvontalain muuttamisesta.....	31
Laki rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.....	33
LIITE.....	34
RINNAKKAISTEKSTIT.....	34
Laki aluevalvontalain muuttamisesta.....	34
Laki rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.....	36

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus, mistä seuraa, että valtion viranomaiset ovat lain nojalla toimivaltaisia ylläpitämään ja tarvittaessa puolustamaan valtion alueellista koskemattomuutta ja puuttumaan sitä loukkaaviin tekoihin. Valtakunnan alueellista koskemattomuutta valvotaan, ja se turvataan käyttämällä tarvittaessa voimakeinoja. Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta huolehtivat sotilas-, rajavartiolaito-, poliisi-, tulli-, merenkulku- ja ilmailuviranomaiset. Aluevalvontaviranomaisten toiminnan johtaminen ja yhteensovittaminen kuuluu puolustusministeriölle.

Valtioneuvosto antoi 17.6.2016 eduskunnalle ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 6/2016 vp) ja 16.2.2017 puolustuselonteon (VNS 3/2017 vp). Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohjaamisen perusta, ja siinä arvioidaan Suomen toimintaympäristöä ja sen muutostekijöitä. Puolustuselonteko antaa puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle. Puolustuselonteolla ja sen toimeenpanolla varmistetaan, että Suomen puolustuskyky vastaa turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Selontekojen linjausten kautta valtioneuvosto vahvistaa Suomen turvallisuutta ja edistää Suomen hyvinvointia nopeasti muuttuvassa ja vaikeasti ennakoitavassa kansainvälisessä toimintaympäristössä. Selontekojen kattama aikajänne ylittää tämän hallituskauden ja ulottuu 2020-luvun puoliväliin.

Molempien selontekojen mukaan voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä jatkuu niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti. Toimintaympäristömme viimeaikainen muutos on luonut myös uusia uhkia ja epävakautta. Kansainvälinen turvallisuustilanne on eurooppalaisesta näkökulmasta heikentynyt viime vuosien aikana.

Muuttuneelle toimintaympäristölle ovat ominaisia muutoksen nopeus ja ennustamattomuus. Viime vuosien paikalliset ja alueelliset poliittiset kriisit, joihin on liittynyt asevoiman käyttöä, ovat tapahtuneet yllättävästi ja nopean, vain muutamien päivien, tilannekehityksen jälkeen. Selontekojen arvion mukaan keskeinen muutos Euroopan turvallisuudelle on Venäjän toiminta, Krimin laitton valtaus ja toimet Itä-Ukrainassa. Näissä lähialueen aseellisissa selkkauksissa on käytetty myös tunnuksettomia selvästi järjestäytyneitä aseellisia toimijoita ja välineitä, jotka ovat rinnastettavissa vieraan valtion sotilaisiin ja joiden taustalla olevaa valtiollista toimijaa on vaikea ulkoisten tunnusmerkkien puuttuessa yksiselitteisesti tunnistaa. Kyse on ollut selvästi havaittavien ulkoisten tunnusmerkkien puuttumisesta, joita ovat esimerkiksi sotilasuniformujen kansallistunnusmerkit samoin kuin ajoneuvojen vastaavat kansallisuustunnukset. Nämä ovat aiheuttaneet toiminnan kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastaneet valtion päätöksentekojärjestelmän kykyä reagoida riittävän nopeasti tällaiseen uhkaan, mikä on selvästi ollut toimijan toiminnan tarkoituksena. Tällaisella toiminnalla on myös saatu pitkitettyä aseellisia selkkauksia. Sinänsä tämä ei ole uusi ilmiö sodankäynnin muotona.

Selonteoissa todetaan, että lähialueemme turvallisuuspoliittisen tilanteen valossa sotilaallisen voiman käyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista ei voida sulkea pois. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Venäjä on toimillaan ja tulkinnoillaan osin kyseenalaistanut turvallisuusjärjestyksen sisällön ja horjuttanut sitä viimeksi kuluneen vajaan kymmenen vuoden aikana. Puolustuselonteon mukaan Venäjä pyrkii vahvistamaan suurvalta-asemaansa, ja se on ilmaissut tavoitteensa etupiirijakoon perustuvasta turvallisuusrakenteesta. Se on osoittanut kykenevänsä tekemään nopeasti strategisia päätöksiä ja käyttämään koordinoitusti sotilaallista voimaa ja muuta laajaa keinovalikoimaa tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Selonteoissa todetaan, että Suomen on turvallisuutensa kannalta seurattava tarkasti erityisesti lähiympäristöömme vaikuttavien toimijoiden sotilaallisia kykyjä ja aikoja. Puolustusselonteon mukaan puolustusta kehitetään vastaamaan toimintaympäristön kasvaneita vaatimuksia. Perinteisten sotilaallisten uhkien lisäksi Suomi varautuu vastaamaan entistä monitahoisempiin uhkiin, joissa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kytkeytyvät toisiinsa yhä selvemmin. Tämä on tunnistettu myös valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp).

Poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään jatkuvasti kehittyvien sotilaallisten keinojen lisäksi koordinoitusti muun muassa poliittista, taloudellista ja sotilaallista painostusta, informaatio- ja kybervaikuttamisen ja -sodankäynnin muotoja sekä näiden yhdistelmiä sekä muita hybridivaikuttamisen keinoja. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteiden kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Ennakkovaroitusajaksi lyhenee. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää enenevästi osana muita voimankäytön välineitä ja yhdistelmiä tai sillä voidaan uhata epäsuorasti.

Sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa että puolustuselonteossa korostetaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteyttä. Suomi varautuu hybridivaikuttamisen erilaisiin muotoihin ja vahvistaa siinä vaadittavia suorituskykyjä. Samalla, kun uhkakuvat laajenevat, sotilaallisen voimankäytön mahdollisuus säilyy ja vastaavasti sotilaallista puolustusta tarvitaan edelleen. Vaikuttamisen keinot monipuolistuvat ja puolustuksella tulee kyetä vastaamaan sekä perinteiseen sodankäyntiin että erilaisiin voimankäytön keinojen yhdistelmiin.

Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa (Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, Hallituksen julkaisusarja 10/2015) todetaan, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus sekä parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Kasvavat riskit ja uudet uhat edellyttävät koko yhteiskunnalta uudenlaista valmiutta ja varautumista. Hallitus vahvistaa kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Tämä koskee erityisesti uusien ja laaja-alaisen uhkien kuten hybridivaikuttamisen, kyberhyökkäysten ja terrorismin torjuntaa. Hallituksen esityksellä edistetään osaltaan hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan kirjausten toteutumista.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Aluevalvontaviranomaisten aluevalvontatehtävä

Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta säädetään aluevalvontalain (755/2000). Aluevalvontalaki on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Lakia täydentää aluevalvonnasta annettu valtioneuvoston asetus (971/2000). Alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen edellyttävät, että liikkumista ja muuta toimintaa valtion rajoilla ja muilla valtion turvallisuuden kannalta tärkeillä alueilla valvotaan. Valvonta kohdistuu Suomen maa-alueeseen, vesialueeseen ja ilmatilaan. Suomen alueellista koskemattomuutta valvotaan keskeytyksettä koko maan kattavalla valvontajärjestelmällä.

Aluevalvontalain mukaan aluevalvonnan päämääränä on ehkäistä, paljastaa ja selvittää vieraan valtion tekemät alueellisen koskemattomuuden loukkaukset. Aluevalvontalain 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa määritetään aluevalvontalain alueellisesta ulottuvuudesta. Tämän lainkohdan mukaan Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviran-

omaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla. Aluevalvontaviranomaiset ovat myös toimivaltaisia myös muualla kuin valtion rajoilla. Aluevalvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:ssä (968/2016) säädetään tarkemmin aluevalvontaviranomaisen toimivaltuuksista vieraan valtion asevoimiin kuuluvan tunnuksia kantavan sotilaan tai sotilasajoneuvon oikeudettoman maahantulon tilanteessa tai tilanteesta, jossa oikeudettomasti Suomen alueelle tullut sotilas, sotilasosasto tai sotilasajoneuvo tavataan muualla kuin Suomen valtakunnan rajalla. Tällöin sotilas, sotilasosasto tai sotilasajoneuvo on jo ylittänyt valtion rajan oikeudettomasti.

Aluevalvontalain 23 §:ssä määritellään aluevalvontaviranomaiset, joita ovat sotilas-, rajavartiolaito-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Aluevalvontalain 35 §:ssä säädetään aluerikkomuksen ja alueloukkauksen tutkinnasta. Lainkohdan 1 momentin mukaan aluevalvontaviranomainen huolehtii aluerikkomuksen ja alueloukkauksen alustavasta selvittämisestä. Tarvittaessa asian tarkempi selvittäminen siirretään sotilas- tai rajavartiolaitoviranomaiselle. Lainkohdan 2 momentin mukaan aluerikkomuksen ja alueloukkauksen esitutkinnan toimittaa poliisi taikka Rajavartiolaitos siten kuin rajavartiolaitoissa säädetään. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen.

Aluevalvontalain 24 §:n 1 momentissa säädetään aluevalvontaviranomaisten tehtävistä. Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta. Saman lainkohdan mukaan Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolaiton (578/2005) 4 §:n mukaan kohdentuu (589/2005).

Aluevalvontalain 2 luvun perusteella vieraan valtion sotilaiden, sotilasajoneuvojen sekä valtiotalusten ja -ilma-alusten maahantulo ja maassaolo edellyttävät pääsääntöisesti aluevalvontalainsäädännön tarkoittamaa lupaa. Jos oikeutta maahantuloon ei ole tai jos maahantulosta tai maassa oleskelusta annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta, kulkuun tai oleskeluun puututaan aluevalvontalain 6 luvun mukaisilla toimivaltuuksilla. Suomen alueellinen koskemattomuus turvataan tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Aluevalvontalain 33 §:n 1 momentin mukaisesti aluevalvontaviranomaisina Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi myös sotilaallisia voimakeinoja.

Aluevalvonta-asetuksen 24 § mukaan aluevalvontaviranomaisen tavatessa sotilaan, sotilasosaston tai sotilasajoneuvon ylittämästä valtakunnan rajaa oikeudettomasti, se antaa asianomaiselle käskyn palata viivytyksettä takaisin. Jos käskyä ei noudateta tai jos oikeudettomasti Suomen alueelle tullut tavataan muualla Suomen alueella, aluevalvontalain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettu aluevalvontaviranomainen ottaa rajanylittäjän kiinni, tarvittaessa aluevalvontalain 31 §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja tai 33 §:ssä tarkoitettuja sotilaallisia voimakeinoja käyttäen.

2.1.2 Sotilaallinen maanpuolustustehtävä

Puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään Puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta, organisaatiosta, hallinnosta, sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaan Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen sekä osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Kansainvälisen avun pyytämisestä on annettu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Lisäksi eduskunnalle on annettu hallituksen esitys (HE 94/2016 vp) laeiksi

HE 56/2017 vp

puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta. Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla täydennetään puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdan mukaan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu lisäksi kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtionjohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen.

Puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä säädetään Puolustusvoimien toimivallasta kansan elinmahdollisuuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaamiseksi sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi (sotilaallinen maanpuolustustehtävä). Tämän toimivaltuus-säännöksen mukaan Puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtiojohdon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisilla voimakeinoin aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan säännöksen mukaan sotilaan henkilökohdallisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä.

Puolustusvoimista annetun lain 31 §:ssä säädetään tasavallan presidentin ratkaisuvallasta sotilaskäskyasioissa. Lainkohdan 1 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista Puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Lainkohdan 3 momentin mukaan tasavallan presidentti voi ottaa päätettäväkseen Puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Puolustusvoimain komentajan tulee antaa tietoja presidentille ja puolustusministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Rajavartiolain 3 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen osallistumisesta sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävään säädetään tarkemmin rajavartiolain 25 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen ja antaa tässä tarkoituksessa henkilöstölleen ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrättyille asevelvollisille samoin kuin vapaaehtoisesti asepalvelusta suorittamaan otetuille naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa.

Rajavartiolain 25 §:n 2 momentin mukaan puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää Puolustusvoimiin. Rajavartiolain 2 §:n 1 momentin mukaan rajajoukoilla tarkoitetaan laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta 2 §:ssä säädettyjä joukkoja. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 2 §:n mukaan rajajoukoilla tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoisista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää Puolustusvoimiin. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan asevelvollisia ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuun asepalvelukseen otettuja voidaan määrätä koulutettavaksi Rajavartiolaitoksessa. Palveluun Rajavartiolaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä palvelusta Puolustusvoimissa säädetään. Asevelvollisia sekä vapaaehtoiseen asepalvelukseen otettuja naisia voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:ssä on säädetty tasavallan presidentin päätöksenteosta Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa. Lainkohdan 1 momentin mukaan tasavallan presidentti muun muassa päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista sekä muista Rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista. Presidentti voi ottaa päätettäväkseen Rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Lainkohdan 2 momentin (1229/2013) mukaan tasavallan presidentti tekee päätökset Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Päätökset varmentaa sisäministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä.

2.1.3 Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

Rajavartiolain 1 § 1 momentissa (478/2010) säädetään valtakunnanrajan ylittämisestä ja sen valvonnasta sekä, sen lisäksi mitä muualla säädetään, Rajavartiolaitokselle ja rajavartiomiehelle kuuluvista tehtävistä ja toimivaltuuksista. Lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa rajajärjestyksen ylläpitämisellä tarkoitetaan valtakunnanrajaa ja rajanylityspaikkoja koskevien säännösten samoin kuin rajaviranomaisten kansainvälistä yhteistoimintaa koskevien säännösten ja määräysten täytäntöönpanoa ja niiden noudattamisen valvontaa. Saman lainkohdan 6 kohdassa rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Rajavartiolain 3 §:ssä (749/2014) säädetään Rajavartiolaitoksen tehtävistä. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolain 3 § 2 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolain 3 § 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.

2.1.4 Yleinen turvallisuus ja järjestys, järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismintorjunta

Poliisilain (872/2011) mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Poliisin toimivaltuuksista hankkia rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tarvittavaa tietoa säädetään poliisilaissa. Poliisin toimivaltuuksista hankkia rikosten selvittämiseksi tarvittavaa tietoa säädetään puolestaan pakkokeino- ja esitutkintalaeissa.

Poliisi vastaa myös järjestäytyneet rikollisuuden torjunnasta. Rikoslain 6 luvun 5 §:n toisen momentin (564/2015) mukaan järjestäytyneellä rikollisryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka 11 luvun 10 §:ssä tai 15 luvun 9 §:ssä tarkoitettuja rikoksia.

Valtakunnan rajan ylitykseen liittyvät rikokset on määritelty rikoslain 17 luvussa, joista voidaan nostaa esiin 7 §:ssä tarkoitettu valtionrajarikos sekä 8 §:ssä tarkoitettu laittoman maahan-tulon järjestäminen ja 8 a §:n mukainen törkeä tekemuoto. Rajan ylittämässä voi syyllistyä myös muihin rikoksiin tai rikkomuksiin.

Rikoslain 17 luvun 7 b §:n mukaan alueloukkaukseen syyllistyy vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtioniilma-aluksen päällikkö, joka 1) rikkoo aluevalvontalakiä (755/2000) sen 44 §:ssä tarkoitettulla tavalla, 2) rikkoo aluevalvontalain 4–9 §:n säännöksiä Suomen alueelle tulosta ja maassa oleskelusta tai 3) rikkoo aluevalvontalain 10 §:n nojalla myönnettyssä luvassa annettuja lupamääräyksiä, on tuomittava alueloukkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuin rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Poliisilain 9 luvun 1 §:n mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisilain 9 luvun 2 §:n mukaan viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Lainkohdan 2 momentin mukaan Puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetään lailla erikseen.

Terrorismia torjutaan Suomessa poliisivaltuuksin. Rikoslain 34 a -luvussa on kysymys muun muassa terroristiryhmien toimintaan liittyvistä rikoksista, ja terroristiryhmä on määritelty luvun 6 §:n 2 momentissa (17/2003). Säännöksen mukaan terroristiryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuja terrorismirikoksia.

Puolustusvoimien yhtenä tehtävänä on puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdan mukaan muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi

On syytä korostaa, että terrorismirikosten torjunnassa Puolustusvoimilla ei ole itsenäistä toimivaltaa. Puolustusvoimista annetun 10 §:n toimivaltasäännöksen mukaan Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettujen terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, siten kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään. Sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa lain 4 § ja 5 §:ssä säädetään, puolustusvoimilla on oikeus poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja Puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä.

Rajavartiolain 20 - 22 § :ssä säädetään Rajavartiolaitoksen tehtävistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä sekä Rajavartiolaitoksen tehtävistä terrorismin torjunnassa ja muissa erityistilanteissa. Rajavartiomiehen toimivaltuuksista näissä tehtävissä säädetään rajavartiolain 32 ja 33§:ssä. Rajavartiolain 77 a-77 d §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen virka-avusta poliisille merialueella. Lain mukaan poliisilla on oikeus saada Rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä

tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö

2.2.1 Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja ja muut kansainvälisoikeudelliset oikeussäännöt

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) 2 artiklan 4 kappaleen mukaan kaikkien jäsenmaiden on pidätyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavalla, joka on ristiriidassa Yhdistyneiden Kansakuntien päämäärien kanssa. Voimankäytön kielto on yleinen, ja sitä pidetään kansainvälisen oikeuden pakottavana (n*ius cogens*) normina.

Valtioiden voimankäyttöä valtion alueellisen koskemattomuuden suojelemiseksi rauhan aikana koskee kuitenkin oma vakiintunut kansainvälistapaoikeudellinen oikeussäännöstönsä, joka on erillinen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisesta voimankäytön sääntelystä. Sen mukaan alueloukkausten torjuntaan voidaan käyttää tarvittaessa myös voimakeinoja, mukaan lukien erityistapauksissa sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen on viimeisenä keinona sallittua alueloukkauksen torjumiseksi, jos esimerkiksi vieraan valtion sotilasilma-alus on tunkeutunut valtion ilmatilaan eikä suostu poistumaan. Sama oikeus koskee myös maa- ja merialueen valvontaa. Voimankäyttö aluevalvonnassa perustuu siis valtion tapaoikeudelliseen oikeuteen puolustautua, mutta tällöin kysymys ei ole Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan tarkoittamasta itsepuolustuksesta vastauksena aseelliseen hyökkäykseen. Ja jos siinä yhteydessä tunkeutuva sotilasilma- tai muu -alus ei käytä asevoimaa, ei kyse ole myöskään Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 2 (4) artiklan vastaisesta toiminnasta, koska sen soveltamisen edellytyksenä on aseellisen voiman eli asevaikuttamisen käyttäminen. Pelkkä valtion aluksen tunkeutuminen toisen valtion alueelle ei muodosta vielä mainitussa artiklassa tarkoitettua voimankäyttöä tai sillä uhkaamista.

Voimankäytön käsitteestä erotetaan aseellisen hyökkäyksen käsite, joka edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan. Vasta aseellinen hyökkäys oikeuttaa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa tarkoitettua hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion itsepuolustuksellisen voimankäytön. Aseellisen hyökkäyksen käsite puolestaan on määritelty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 14 päivänä joulukuuta 1974 hyväksymän hyökkäyskäsitteen 3314 (XXIX) määritelmässä, mikä miltei sellaisenaan on sittemmin myös otettu Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perussäännön hyökkäysrikoksen tunnusmerkistöksi. Sen mukaan "hyökkäysteko" tarkoittaa tekoa, jossa valtio käyttää aseellista voimaa toisen valtion suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastaisesti. Sodanjulistuksesta riippumatta hyökkäystekoja ovat seuraavat teot:

- (a) valtion asevoimat tunkeutuvat tai hyökkäävät toisen valtion alueelle, tai tällainen tunkeutuminen tai hyökkäys johtaa, vaikka väliaikaisestikin, sotilaalliseen miehitykseen, tai valtio liittyy voimankäytön avulla toisen valtion alueen kokonaan tai osittain omaan alueeseensa;
- (b) valtion asevoimat pommittavat toisen valtion aluetta, tai valtio käyttää aseita toisen valtion aluetta vastaan;

HE 56/2017 vp

- (c) valtion asevoimat saartavat toisen valtion satamat tai rannikot;
- (d) valtion asevoimat hyökkäävät toisen valtion maa-, meri- tai ilmavoimien joukkoja tai laivastoa ja lentokalustoa vastaan;
- (e) valtion asevoimia, jotka ovat toisen valtion alueella tämän valtion suostumuksella, käytetään asiaa koskevan sopimuksen ehtojen vastaisesti, tai näiden asevoimien pitämistä kyseisellä alueella jatketaan asiaa koskevan sopimuksen päätyttyä;
- (f) valtio, joka on antanut alueensa toisen valtion käyttöön, sallii tämän toisen valtion käyttää aluetta kolmanteen valtioon kohdistuvaan hyökkäystekoon;
- (g) valtio tai joku muu sen puolesta lähettää aseistautuneita joukkoja, ryhmiä, asevoimiin kuulumattomia joukkoja tai palkkasotureita, jotka suorittavat toista valtiota vastaan sellaisia asevoimien toimii verrattavia toimii, jotka vastaavat vakavuudeltaan edellä lueteltuja tekoja, tai osallistuu merkittävästi tällaisiin toimiin.

Hyökkäysteolla siis tarkoitetaan alueloukkauksia huomattavasti vakavampia valtion tekoja toista valtiota vastaan ja sen avulla voidaan määrittää Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan vastaiset teot. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa määrätään toimenpiteistä, joihin valtiot voivat ryhtyä käyttääkseen kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan, kun jokin Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Peruskirjan 51 artikla koskee puolustautumista hyökkäyksen sattuessa joko kansallisesti tai yhdessä muiden valtioiden kanssa. Arvioitaessa sitä, onko aseellisissa toimissa kyse voimankäytön kiellon rikkomisesta, on otettava huomioon myös asianomaisten valtioiden keskinäisten suhteiden tila. Hyvin jännittyneessä tilanteessa vähäisiäkin voimatoimia toisen valtion alueella voidaan pitää voimankäytön luonteisina, kun taas yksittäisiä ja irrallisia tapahtumia yleensä arvioidaan toisin.

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artikla ei sanamuotonsa mukaan edellytä, että hyökkäyksen tekee toinen valtio. Kansainvälisessä oikeudessa on melko laajasti hyväksytty, että valtiolla on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan nojalla puolustautumisoikeus myös silloin, kun valtio on joutunut ei-valtiollisen tunnuksittoman aseellisen ryhmän hyökkäyksen kohteeksi. Puolustautumisoikeuden käyttö edellyttää, että hyökkäys mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan vastaa valtion asevoimien tekemää hyökkäystä. Itsepuolustusoikeuden käyttöön toisen valtion alueella liittyy tällaisissa tapauksissa kuitenkin ratkaisemattomia oikeudellisia ongelmia, mikäli kyseisen valtion osallisuudesta hyökkäystekoon ei ole näyttöä. Kansainvälisessä oikeudessa on katsottu, että valtio on kansainvälisesti vastuussa hyökkäysteosta, jos sen ovat toimeenpanneet 1) valtion asevoimat, vaikka vailla tunnuksiakin, tai 2) aseelliset ryhmät, jotka a) toimivat valtion määräyksestä tai sen b) ohjauksessa ja valvonnassa tai joiden toiminnasta c) valtio ottaa vastuun itselleen. Tunnuksittomuudella ei ole myöskään teon oikeudenvastaisuutta poistavaa vaikutusta. Tunnusten puuttuminen voi kuitenkin vaikeuttaa syyksiluettavuutta, jos hyökkääjää ei tunnusteta eikä mikään valtio tunnusta toimintaa omakseen.

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja koskee valtioiden suhdetta toisiinsa, kun taas sodan oikeussäännöt koskevat aseellisten toimijoiden käyttäytymistä aseellisessa selkkauksessa. Haagin 1907 III sopimuksen (SopS 11/1924) 1 artiklan mukaan ”[s]opimusvallat tunnustavat, että niiden välillä ei vihollisuuksia saa aloittaa ilman ennakkolta annettua epäamättömän selvää ilmoitusta, jolla on joko perustellun sodanjulistuksen taikka sellaisen uhkavaatimuksen muoto, johon sisältyy ehdollinen sodanjulistus”. Sittenmin valtiokäytäntö on muuttunut ja on luovuttu muodollisesta sodanjulistuksesta. Ratkaisevaksi on muodostunut asevoiman tosiasiallinen

käyttö. Sodan oikeussäännöt soveltuvat vihollisuuksiin, kun ne ilmenevät valtioiden välisenä voimankäyttönä. Uudemmissa sodan oikeussääntöjä koskevissa sopimuksissa, kuten Geneven vuoden 1949 sopimuksissa (SopS 7-8/1955) ja sen I ja II lisäpöytäkirjassa (SopS 81-82/1980), sodan käsitteen on korvannut käsite aseellinen selkkkaus, jonka avulla sodan oikeussäännöt on voitu ulottaa valtioiden välisiin selkkkauksiin myös silloin, kun niihin ei liity muodollista sodan julistusta tai muuten totaalisen sodan luonnetta.

Valtiokäytäntö on moninaista, kun on kysymys sotilaallisista puolustautumistoimista valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Alueloukkaukset ja niiden torjunta eivät pääsääntöisesti muodosta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan tarkoittamaa valtion puolustusoikeuden käyttämistä, vaan kyse on normaalisti pienimuotoisemmasta reagoinnista kansainvälisen tapaoikeuden vastaiseen valtiosuvereniteetin loukkaukseen. Tällainen sotilaallinen voimankäyttö voi kuitenkin laajentua varsinaiseksi aseelliseksi selkkaukseksi, jos se esimerkiksi ylittää hyökkäyskäsitteen tunnusmerkistön.

Kansallisesti perustuslain (731/1999) 93 §:n 1 momentin mukaan sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Sodan osalta säännöksen tarkoitus on, että presidentillä ei yksinomaan ylipäällikönvallan nojalla ole lupa aloittaa vihollisuuksia toista valtiota vastaan. Sotilaallisten puolustautumistoimien osalta perustuslain 93 §:n 1 momentin lähtökohdiana on, että puolustautumistoimia ei ilman eduskunnan suostumusta laajenneta yli välittömän tarpeen.

Aseellisen selkkauksen kahden valtion välillä katsotaan syntyvän aina, kun valtioiden asevoimat ottavat yhteen riippumatta taistelujen intensiivisyydestä, tai kun valtio miehittää osan toisen valtion alueesta, myös tilanteissa joissa se ei kohtaa aseellista vastarintaa. Tunnusten mahdollisella puuttumisella ei ole tähän vaikutusta. On kuitenkin huomattava, että kaikki eri valtioiden asevoimien välinen voimankäyttö, ainakaan sen vähäisissä muodoissa, kuten rajaselkkaukset, alueloukkauksissa käytetyt voimakeinot ja vastaavat tapahtumat, eivät vielä välttämättä merkitse aseellisen selkkauksen kynnyksen ylittymistä ja niiden tarkoituksena ei ole vihollisuuksien aloittaminen.

Sodan oikeussääntöjen eli aseellisissa selkkauksissa sovellettavan humanitaarisen oikeuden keskeisimpiin periaatteisiin kuuluu ns. erotteluperiaate (principle of distinction), jonka mukaan siviilikohteet ja sotilaskohteet sekä siviilit ja taistelijat on erotettava toisistaan. Erotteluperiaatteen nojalla riittää, että taistelijat voidaan erottaa siviileistä ja muista suojelua nauttivista henkilöistä. Siviilihenkilöillä on vuoden 1949 Geneven IV sopimuksen ja tätä täydentävän vuoden 1977 I lisäpöytäkirjan nojalla erityinen suojelu aseellisen valtioidenvälisen selkkauksen aikana, ellei siviilihenkilö ryhdy ottamaan välittömästi osaa vihollisuuksiin. Taistelutoimiin ryhtynyt siviili menettää toimintansa seurauksena suojellun erityisasemansa ja on asevoiman käytön sallittu kohde. Tällaisen henkilön tullessa vangituksi, häntä on ensin kohdeltava sotavankina, kunnes hänen asemansa saadaan määriteltyä tuomioistuimen tekemän päätöksen nojalla.

Myöskään univormuista ei ole yksityiskohtaista kansainvälistä sääntelyä. Vuoden 1977 I lisäpöytäkirjan 44 artiklan 7 kappaleessa kuitenkin viitataan valtioiden yleisesti hyväksytyyn käytäntöön, jonka mukaan selkkauksen osapuolen säännöllisiin ja sotilaspukua käyttäviin aseistettuihin yksiköihin määrätty taistelijat käyttävät sotilaspukua. Lisäksi artikla 39 artikla nimenomaisesti asettaa rajoitteita muiden kuin oman valtion kansallisten tunnusten käyttöön ja kansainvälisten tunnusmerkkien osalta 38 artikla nimenomaisesti kieltää niiden käytön aseellisessa toiminnassa. Suomessa on kansallisesti Talvisodan aikana katsottu, että taistelijan kansallisena tunnuksena voitiin pitää myös siviilipäähineessä olevaa kansallistunnusta (kokardi), puolustusvoimien vyötä sekä avoimesti kannettua käsiaseistusta (ns. malli Cajander). Tämä

käytäntö ei olisi kansainvälisen oikeuden vastainen nykyiselläänkään, koska se erottaa taistelijat yhtäältä siviileistä ja toisaalta vastapuolen taistelijoista. Asevoimien käyttö ilman kansallisia tunnuksia ei ole tulkittavissa sellaiseksi yleiseksi käytännöksi, jonka mukaan valtioiden asevoimien oletetaan toimivan. Valtion asevoimien sotilaiden tunnuksettomuus voisi edelleenkin joissakin tapauksissa olla sodan oikeussääntöjen kieltämää petollista toimintaa (sotapetos).

Krimin niemimaan laitton valtaus vuonna 2014 käynnisti sarjan aseellisia selkkauksia Ukrainan alueella. Venäjä käytti Krimillä tunnuksettomia aseellisia joukkoja (ns. ”vihreitä miehiä”), joista se ensin kielsi tietävänsä. Myöhemmin se kuitenkin tunnusti alueen valtauksen jälkeen ne Venäjän erikoisjoukkojen sotilaiksi. Oikeudellisissa arvioissa Krimin valtaus samoin kuin sen myöhempi liittäminen Venäjään on todettu yksiselitteisesti Ukrainan täysvaltaisuuteen kohdistuneeksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa tarkoitetuksi laittomaksi voimankäytöksi ja siten vakavaksi kansainvälisen oikeuden rikkomukseksi. Toiminnan voidaan arvioida täyttävän myös hyökkäysrikoksen tunnusmerkistön. Pelkästään Venäjän asevoimien kansallisten tunnusten puuttumista erikoisjoukkojen sotilaspuvuissa itsessään ei kuitenkaan ole sellaisenaan pidetty sodan oikeussääntöjen vastaisena tekona. Lisäksi erikoisjoukkojen jäsenet erottuivat taistelijoiksi sellaisen venäläisen aseistuksen perusteella, joita Ukrainalla ei ollut omien asevoimiensa käytössä ja tällöin tosiasiallisesti ne voitiin tunnistaa Venäjän asevoimiin kuuluviksi.

2.2.2 Ulkomainen lainsäädäntö

Tarkasteltaessa eri maiden lainsäädäntöä aluevalvonnan alalta, voidaan yleisesti todeta, että vieraan valtionaluksen ja valtioniilma-aluksen tulo toisen valtion alueelle edellyttää erityistä lupaa. Lupa edellytetään myös sotilashenkilön maahantulolle.

Kansainvälisen vertailun tekeminen aluevalvontaa koskevien säännösten ja järjestelmien osalta on vaikeaa, koska niitä koskevaa yksityiskohtaista tietoa ei asian luonteen vuoksi ole yleensä saatavilla. Esimerkiksi suoja-alueita koskevat tiedot on voitu ilmoittaa salaisiksi. Lähtökohtaisesti sotilaskohteet, kuten tukikohdat, varikot ja sotasatamat, on yleisesti säädetty rajoitusalueiksi, joille pääsy on luvanvaraista sekä sotilaille että siviilihenkilöille. Lupakäytännöt ovat eri maissa jossain määrin erilaiset.

2.2.3 Ruotsi

Kansainvälisen vertailun kohteeksi on syytä valita Ruotsin aluevalvontajärjestelmä ja sitä koskeva lainsäädäntö, sillä Euroopan unionin rantavaltioista Ruotsi on laajoine saaristoinen aluevalvonnan kannalta läheisin vertailukohde Suomeen nähden. Tietyistä yhteisistä piirteistä huolimatta Suomen ja Ruotsin maantieteellinen sijainti aiheuttaa toisaalta myös eroja maiden asemaan aluevalvonnassa.

Ruotsin valtion alueelle tulosta säädetään asetuksella (Tillträdesförordning 1992:118). Asetus sisältää säännöksiä muun muassa ulkomaisen valtionaluksen, valtioniilma-aluksen ja sotilasajoneuvon maahantulosta ja maassaolosta. Valtionaluksen, valtioniilma-aluksen sekä sotilasajoneuvon maahantulo on lähtökohtaisesti luvanvaraista. Luvan on toimivaltainen myöntämään Ruotsin puolustusvoimat, ei kuitenkaan silloin kun kyseessä on sota-aluksen, taistelulentokoneen tai taisteluvaunun maahantulo. Näissä tapauksissa maahantuloluvan myöntää Ruotsin hallitus.

Ruotsin hallitusmuodon mukaan hallitus voi määrätä puolustusvoimat käyttämään voimaa estääkseen alueellisen koskemattomuuden loukkaukset rauhan tai sodan aikana. Asetuksessa

2007:1266 (Förordning med instruktion för Försvarsmakten) täsmennetään, että puolustusvoimien tulee turvata Ruotsi ja puolustaa Ruotsin turvallisuutta, sekä havaita ja torjua Ruotsin alueeseen kohdistuvia rikkomuksia.

Puolustusvoimien toimenpiteistä tilanteissa, joissa Ruotsin alueellista koskemattomuutta on loukattu rauhan aikana ja maan ollessa puolueeton, säädetään asetuksella (Förordning 1982:756 om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.). Asetuksen 3 §:n mukaan puolustusvoimien tehtävänä on muun muassa paljastaa ja torjua alueellisen koskemattomuuden loukkaukset sekä yhteistyössä siviiliviranomaisten kanssa puuttua muihin maahantulomääräysten rikkomistapauksiin. Puolustusvoimien tulee suojella ruotsalaisia aluksia ja ilma-aluksia Ruotsin alueella sekä kansainvälisellä meri-alueella ja ilmatilassa. Puolustusvoimat ottaa osaa myös sotilaallisten suoja-alueiden sekä merenkulun ja ilmaliikenteen valvontaan Ruotsin alueella. Asetuksessa säädetään ulkomaisiin sotilashenkilöihin sekä aluksiin ja ilma-aluksiin kohdistettavista toimista, mukaan lukien sotilaallisten voimakeinojen käyttö.

Liikkumista erityiskohteissa rajoittava keskeinen säädös on laki yhteiskunnan tärkeiden laitosten suojaamisesta (Lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., 1990:217). Lain 1 §:n mukaan laissa säädetään toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on ehkäistä vahingontekoa ja terrorismia sekä vakoilua ja muulla tavalla tapahtuvaa kokonaismaanpuolustusta koskevan salaisen tiedon paljastumista. Laissa säädetään myös yleisön suojelemisesta vaaroilta, joita sotilaallinen toiminta voi aiheuttaa. Jos pääsy tiettyyn laitokseen, kohteeseen, alukseen tai ilma-alukseen tai sen käyttämisestä on tarpeen rajoittaa edellä mainitun lain 1 §:ssä säädettyssä tarkoituksessa, hallitus tai sen valtuuttama viranomainen voi määrätä sanotun laitoksen, kohteen, aluksen tai ilma-aluksen suojelukohteeksi. Suojelukohteeksi voidaan mainitun lain 4 §:n mukaan määrätä muun muassa valtion hallintorakennuksia, puolustusvoimien käytössä pysyvästi tai tilapäisesti olevia laitoksia tai alueita sekä alueita, joille puolustusvoimien joukkoja on sijoitettu torjumaan Ruotsiin kohdistuva aseellinen hyökkäys tai estämään alueloukkaus. Myös muita kuin mainitussa pykälässä tarkoitettuja laitoksia ja alueita voidaan määrätä suojelukoh-teiksi, jos niillä on merkitystä Ruotsin kokonaismaanpuolustukselle ja maassa on sotatila tai sodan uhka tai jos on muita erityisiä sodasta aiheutuvia syitä.

Jos sotilaslaitoksen määrääminen suojelukohteeksi ei anna sille riittävää turvaa, hallitus voi yhteiskunnan tärkeiden laitosten suojaamista koskevan lain 1 §:ssä säädettyillä perusteilla määrätä laitoksen ympärillä olevan alueen sotilaalliseksi suoja-alueeksi. Sotilaalliseksi suoja-alueeksi voidaan määrätä vastaavasti myös alue, joka maantieteellisten ominaisuuksiensa puolesta on erityisen tärkeä sotilaalliselle maanpuolustukselle. Lain 24 §:n mukaan ulkomaalainen ei saa oleskella sotilaallisella suoja-alueella, kun puolustusvalmiutta on kohotettu eikä muuna aikana, jonka hallitus Ruotsin puolustusvalmiuden takia määrää. Ulkomaalaiselle voidaan kuitenkin erityisestä syystä antaa lupa oleskella suoja-alueella. Lupa voidaan sisällyttää ehtoja siitä, ettei suoja-alueella saa toimeenpanna kuvauksia tai mittauksia. Lupa voidaan peruuttaa Ruotsin turvallisuuden sitä edellyttäessä.

Meritieteellistä tutkimuksesta säädetään muun muassa Ruotsin ympäristölaissa (Miljöbalk, 1998:808). Lain 7 luvun 23 §:n mukaan hallitus tai sen määräämä viranomainen voi antaa määräyksen, jonka mukaan toisessa valtiossa rekisteröity tai toiselle valtiolle kuuluva tutkimusalue saa harjoittaa meritieteellistä tutkimusta Ruotsin merialueella joko luvan tai pelkän ilmoituksen nojalla. Asiasta säädetään tarkemmin asetuksella (Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., 1998:1252). Asetuksen 14 §:n mukaan lupaviranomainen on rannikkovartiosto. Erityisestä syystä lupaviranomainen voi luopua vaatimasta lupaa. Se voi myös yhdessä eräiden muiden viranomaisten kanssa antaa lupa-asioita koskevia määräyksiä.

Meritieteellisestä tutkimuksesta säädetään myös Ruotsin talousvyöhykettä koskevassa laissa (Lag om Sveriges ekonomiska zon, 1992:1140). Meritieteellinen tutkimus on talousvyöhykkeellä ulkomaalaiselle luvanvaraista. Lain 9 §:n mukaan luvan myöntää hallitus tai sen määräämä viranomainen. Tietyissä tapauksissa lupahakemus voidaan korvata ilmoituksella tai siitä voidaan luopua kokonaan.

Ruotsin rikoslain (Brottsbalk, 1962:700) soveltamisalasäännöksiin on vuonna 1985 lisätty säännös, joka mahdollistaa syytteen nostamisen vieraan valtion virkatehtävässä Ruotsissa tehdystä rikoksesta. Säännöksessä edellytetään kuitenkin Ruotsin hallituksen antamaa syytemääräystä.

2.3 Nykytilan arviointi

Aluevalvontalaissa säädetään normaaliolojen aikana jatkuvasti suoritettavasta Suomen maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvomisesta sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta (aluevalvontatehtävä). Aluevalvontalaki sisältää normaalioloissa näitä tilanteita varten viranomaisen toimivaltaa koskevat perussäännökset. Lakia täydentää aluevalvonnasta annettu valtioneuvoston asetus (971/2000). Lain 23 §:ssä määritellään aluevalvontaviranomaiset, joita ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Aluevalvontalain 6 luvussa säädetään tarkemmin aluevalvontaviranomaisista, niiden tehtävistä sekä toimivallasta. Laki on perusrakenteeltaan toimivaa lainsäädäntöä.

Nykytilaa arvioitaessa aluevalvontatehtävä ja siinä mahdollisesti käytettävät sotilaalliset voimakeinot on erotettava Puolustusvoimien sotilaallisesta maanpuolustustehtävästä, josta puolestaan säädetään puolustusvoimista annetussa laissa. Sotilaallisen voiman käytöstä päättäminen perustuu aina ylimmän valtionjohdon päätöksenteolle, viimesijassa tasavallan presidentille. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää myös erityissääntelyn nojalla aluevalvontalain mukaisessa alueloukkaustilanteessa tai puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädettyin edellytyksin rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terroristisen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Rajavartiolain 77 a-77 d §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen virka-avusta poliisille merialueella.

Aluevalvontalain 33 §:n 1 momentin perusteella aluevalvontaviranomaisina Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos voivat aluevalvontatehtävässä normaalioloissa käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tarpeellisia sotilaallisia voimakeinoja. Saman lainkohdan mukaan sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Alueloukkauksista ja aluerikkomuksista on säädetty myös rikosoikeudelliset sanktiot. Aluevalvontalain päätöksentekomekanismi ja siihen liittyvä sotilaallisten voimakeinojen käyttö on toimiva ja hyväksytty sääntelykokonaisuus. Aluevalvontalakiä säädetäessä lainsäätäjät valitsi ratkaisun, jonka mukaan normaalioloissa sotilaallisten voimakeinojen käytöstä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi päättää pääsäännön mukaan puolustusministeriö. Tästä säädetään aluevalvontalain 33 §:n 2 momentissa. Tähän liittyy aluevalvontalain 23 §:n 3 momentin sääntely, jonka mukaan puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toimintaa aluevalvontalain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, jollei Puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Siten puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen normaalioloissa ensi vaiheessa sotilaallisten voimakeinojen käyttöä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi ja yleisemmin eri hallinnonalojen aluevalvontaviranomaisten toimintaa. Aluevalvontalakiin on otettu tästä päätöksentekotoimivallan pääsäännöstä kaksi merkittävää poikkeusta. Aluevalvontalain 33 §:n 2 momentin mukaan sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö, ”jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu” taikka ”34 §:ssä toisin säädetä”.

Tasavallan presidentti voi myös normaalioloissa käyttää yksittäisen alueloukkauksen tai alueloukkausten torjunnasta perustuslain 128 §:n 1 momentista seuraavaa ylipäällikön valtaa ja siten sotilaskäskyvallalla pidättää tai ottaa päätöksentekotoimivallan käsillä olevassa alueloukkaustilanteessa itselleen aluevalvontalain 33 §:n 2 momentin nojalla. Tämä ylipäällikön toimivalta seuraa perustuslaista, jossa on perussäännökset Puolustusvoimien johdosta. Perustuslain 128 §:n 1 momentin toimivaltuussäännös perustaa välittömän käskyvalta- ja alaisuuteen tasavallan presidentin ja ylimmän sotilasjohdon välille. Tätä toimivaltuussäännöstä täsmentää perustuslain 58 §:n 5 momentti. Tasavallan presidentin ratkaisuvallasta sotilaskäskyasioissa säädetään puolustusvoimista annetun lain 31 §:ssä, päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa säädetään saman lain 32 §:ssä ja Puolustusvoimain komentajan ja muiden sotilasesimiesten päätöksenteko sotilaskäskyasioissa lain 33 §:ssä.

Aluevalvontalain 33 §:ssä säädetty aluevalvontaviranomaisten, eli Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen, sotilaallisten voimakeinojen käytön valtuutus aluevalvontatehtävässä on eriyvä toimivaltasäännös suhteessa puolustusvoimista annetun lain 4 §:n toimivaltuussäännökseen, jossa säädetään Puolustusvoimien toimivallasta sotilaallisten voimakeinojen käyttöön maanpuolustustehtävässä. Puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukaan Puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtiojohdon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisilla voimakeinoilla aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen. Sotilaallisten voimakeinojen tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Nykytilaan ei tältä osin tarvita muutoksia.

Perustuslaista johtuvaa ylipäällikön vallan ensisijaisuutta sotilaallisessa maanpuolustuksessa noudattaa aluevalvontalain 23 §:n 3 momentin sääntely, jonka mukaan puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toimintaa aluevalvontalain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Aluevalvontalain 33 §:n sotilaallisen voiman käytön perusteiden eriyvyydellä suhteessa puolustusvoimista annetun lain 4 §:ään vältetään ristiriita perustuslaista seuraavan presidentin ylipäällikön vallan ja puolustusministeriön hallinnollisen toimivallan kesken.

Aluevalvontalain 33 §:n 2 momentin mukaan toisena poikkeuksena puolustusministeriön päätöksentekotoimivaltaan sotilaallisten voimakeinojen käytöstä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi on 34 §:n erityissäännös, jossa säädetään vihamielisen toiminnan torjumisesta. Tämä sääntely ilmentää kansainvälisoikeudellista periaatetta, jonka mukaan valtiolla katsotaan olevan luonnollinen oikeus puolustautumiseen, jos ne joutuvat aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Periaate on kirjattu myös Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklaan.

Aluevalvontalain 34 §:ssä säädetään Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtäväksi ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Hallituksen esityksen (HE 38/2000 vp) mukaan vaaran välittömyydellä tarkoitetaan sitä, ettei tilanteen kiireellisyys salliisi toimenpiteitä koskevan päätöksenteon siirtämistä ylemmille viranomaisille. Tämä hätävarjeluoikeudentyyppinen sääntely valtiotoimijan vihamielisen toiminnan torjumisesta on täsmennettävä koskemaan myös tunnuksetonta sotilaallista uhkaa. Lainkohta oikeuttaa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarvittaessa käyttämään sellaisia sotilaallisia voimakeinoja, joita toiminnan vaarallisuus ja muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Aluevalvontalain 34 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa päätöksenteko sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi voi tosiasiaissa tapahtua hyvinkin matalalla Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hierarkkisella tasolla.

Aluevalvontalain 34 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan toimenpiteeseen ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle. Ilmoituksen saatuaan puolustusministeriö voi käyttää aluevalvontalain 23 §:n 3 momentissa säädetysti yksittäisessä konkreettisesti alueloukkaustilanteessa päätöksentekotoimivaltaansa, mikäli alueloukkaustilanne sitä edelleen edellyttäisi. Näin ollen tilanne ei eskaloituisi yksittäistapauksen perusteella hallitsemattomasti päätöksenteon tapahtuessa koordinoitusti puolustusministerin toimesta. Lisäksi viime kädessä aluevalvontalain 33 §:n 2 momentin nojalla tasavallan presidentti voi ylipäällikön toimivallan perusteella pidättää päätöksentekotoimivallan asiassa aina itsellään. Päätöksentekoa koskeva sääntely on toimiva, eikä siihen esitetä muutosta.

Aluevalvontalain 34 §:n 2 momentin mukaan vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan:

- 1) vieraan valtion oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa;
- 2) vieraan valtion aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta;
- 3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa;
- 4) vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;
- 5) vieraan valtion aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseen valtioniilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää;
- 6) sitä, että vieras valtio oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

Aseellisissa selkkauksissa on käytetty myös tunnuksettomia, mutta selvästi järjestäytyneitä aseellisia toimijoita ja välineitä, jotka ovat selvästi rinnastettavissa vieraan valtion sotilaisiin ja joiden taustalla olevaa valtiollista toimijaa on vaikea ulkoisten tunnusmerkkien puuttuessa yksiselitteisesti tunnistaa, etenkin kriisin alkuvaiheessa. Kyseessä on ollut selkeästi havaittavien ulkoisten tunnusmerkkien puuttumisesta, esimerkiksi sotilasuniformujen kansallistunnusmerkit samoin kuin ajoneuvojen vastaavat kansallistunnukset. Nämä ovat aiheuttaneet toiminnan kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastaneet valtion päätöksentekojärjestelmän kykyä reagoida riittävän nopeasti tällaiseen uhkaan, mikä on selvästi ollut toimijan toiminnan tarkoituksena. Tällaisella toiminnalla on myös saatu pitkitettyä aseellisia selkkauksia. Kyse ei ole uudesta, eikä vain eurooppalaisesta ilmiöstä, esimerkkejä tunnuksettomista taistelijoista on kaikkialta maailmasta pitkältä ajalta. Suomen aluevalvontaviranomaisten on tarpeen puuttua alueloukkauksiin välittömästi, myös niin sanotuissa sotilaallisissa hybridiuhkatilanteissa. Kansainvälinen kehitys edellyttää aluevalvontalain tarkentamista eräiltä osin, koska voimassa oleva laki ei tunnista kaikkia muuttuneen turvallisuusympäristön ulkoisia sotilaallisia uhkia.

Aluevalvontalain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan sotilaalla tarkoitetaan sotilaspukuista valtion asevoimiin kuuluvaa aseistettua tai aseistamatonta henkilöä. Saman lainkohdan 5 kohdan mukaan sotilasosastolla tarkoitetaan kahta tai useampaa yhteisen johdon alaisena olevaa sotilasta ja 6 kohdan mukaan sotilasajoneuvolla tarkoitetaan sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle kuuluvaa ajoneuvoa. Siten aluevalvontalain määritelmäsäännökset kattavat vain ulkomaiset valtion asevoimien tunnuksin varustetut sotilaat, sotilasajoneuvot sekä valtionalukset ja -ilma-alukset. Vallitsevassa oikeustilassa on kuitenkin tulkinnanvaraista sisältyykö aluevalvontalain säännösten piiriin sotilasosastoon rinnastuva järjestäytynyt ryhmä, joka toimii yhteisen johdon alaisena joukkona ja jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ja joiden käyttö voi

liittyä kiinteästi hybridivaikuttamisen keinovalikoimaan. Sääntelytarkkuuden lisääminen on perusteltua.

Alueloukkaustilanteessa kyseeseen voi tulla järjestäytynyt vieraan valtion sotilaisiin sekä sotilasosastoon rinnastuva ryhmä, joka koostuu kahden tai useamman henkilön muodostamasta, tietyn ajan koossa pysyvistä, rakenteeltaan selvästi jäsenyneistä ja yhteisen johdon alaisena, ilman vieraan valtion asevoimien sotilaallisia tunnuksia aseistettuna toimivasta yhteenliittymästä, joka on komentosuhteessa vieraan valtion asevoimiin tai muutoin vieraan valtion ohjauksessa tai tuella toimii yhteistuumin kohdistukseen Suomeen aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluerikkomuksia ja alueloukkauksia sekä kohdistukseen Suomeen valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavia vihamielisiä tekoja.

Aluevalvontalaki ei myöskään tunnista yksiselitteisesti lain tarkoittamana vihamielisenä toimintana järjestäytyneen vieraan valtion sotilaisiin rinnastuvan ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa. Sääntelyn tarkkarajaisuus ja ajantasaisuus on soveltamisen kannalta tärkeää.

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on muuttunut ja hälventynyt. On syytä korostaa, että aluevalvontalain toimivaltuuksin ei torjuta terrorismia eikä järjestäytyneitä rikollisuutta, jotka kuuluvat sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten alaan. Turvallisuusviranomaisista poliisin toimialalla kehitys näkyy muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden kansainvälisenä yhteistyönä, rajat ylittävän rikollisuuden ja kyberrikollisuuden kasvuna, rahanpesuilmioina, laittomasta maahantulosta sekä turvapaikanhakijatilanteesta johtuvien ilmiöiden sekä sota- ja terrorismirikostorjunnan painotuksina. Edellä mainitut kuuluvat sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivallan piiriin. Puolustusvoimat toimii sisäisen turvallisuuden kentällä ainoastaan poliisin pyynnöstä ja johdossa virka-aputehtävissä erillislainsäädännön nojalla.

Turvallisuusympäristön muutoksen johdosta turvallisuusviranomaisilla on korostunut tarve sovittaa yhteen toimintaansa. Aluevalvontalain 23 §:ssä on nimenomainen säännös aluevalvontaviranomaisten velvollisuudesta yhteen sovittaa toimintaansa. Viranomaisyhteistyöllä muodostetaan kyky havaita ja tunnistaa eriaisteiset ja monimuotoiset uhat, sekä kuuluuko uhka ensisijaisesti sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivaltaan vai onko kyseessä alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen. Viranomaisten kesken tulisi olla riittävä tilannetietoisuus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jo ennen tilanteen kehittymistä vakavaksi turvallisuusuhaksi.

Aluevalvontalain päätöksentekomekanismi ja sotilaallisten voimakeinojen käyttö aluevalvontatehtävässä ja maanpuolustustehtävässä muodostavat toimivan ja hyväksytyt sääntelykokonaisuuden. Aluevalvontalain piiriin on tarvetta määritellä tiettyjä uusia uhkia, joiden sisällyttäminen aluevalvontalakiin ei anna tarvetta aluevalvontalainsäädännön kokonaisuudistukselle. Esityksen johdosta ei ole tarpeen muuttaa millään muotoa sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja aluevalvontaviranomaisten vastuita ja toimivallanjakoa. Aluevalvontalain toimivaltuuksin vastataan vain Suomeen ulkovalloista kohdistuviin loukkauksiin.

Rikoslain 17 luvun 7 b §:n mukaan aluevalvontaloukkaukseen voi syyllistyä yksinomaan vieraan valtion sotilas taikka vieraan valtion valtionaluksen tai valtioniilma-aluksen päällikkö. Säännöksen soveltamisala ei tällä hetkellä kata tunnuksittoman sotilaallisen ryhmän jäsentä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Kansainvälinen kehitys ja perinteisten uhkakuvien muutos edellyttävät aluevalvontalain tarkentamista. Viime vuosien paikalliset ja alueelliset poliittiset kriisit, joihin on liittynyt asevoiman käyttöä, ovat tapahtuneet yllättävästi ja nopean, vain muutamien päivien, tilannekehityksen jälkeen. Lähialueen aseellisissa selkkauksissa on käytetty myös tunnuksettomia selvästi järjestäytyneitä aseellisia toimijoita ja välineitä, jotka ovat selvästi rinnastettavissa vieraan valtion sotilaisiin ja joiden taustalla olevaa valtiollista toimijaa on vaikea yksiselitteisesti tunnistaa. Esimerkkejä tunnuksettomien taistelijoiden käytöstä aseellisissa selkkauksissa on kaikkialta maailmasta pitkältä ajalta.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamista ja valvontaa koskeva lainsäädäntö vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia sotilaallisia uhkia. Aluevalvontaviranomaisten toimivaltuudet aluevalvontalaissa tulee olla ajan tasalla ja niillä tulee pystyä vastaamaan kansainvälisen kehityksen vuoksi muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan aluevalvontalakia muutettavaksi siten, että lain soveltamisalan piiriin kuuluisi myös sellainen sotilaallinen uhka, jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ulkoisten valtiollisten tunnusmerkkien perusteella. Kyseessä on selkeästi havaittavien ulkoisten tuntomerkkien puuttuminen esimerkiksi sotilasuniformujen kansallistunnusmerkit samoin kuin ajoneuvojen vastaavat tunnukset. Kansainvälisten esimerkkien perusteella käy ilmi, että tunnuksettomien sotilaiden käyttäminen on aiheuttanut kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastaneet valtion päätöksentekojärjestelmän kykyä reagoida riittävän nopeasti tällaiseen uhaan, joka on selvästi ollut toimijan toiminnan tarkoituksena. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset, joiden perusteella alueloukkaustilanteessa voidaan käyttää voimakeinoja myös alkuperältään tunnistamattomaan ja tunnuksettomaan sotilaalliseen valtiolliseen toimintaan.

Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi aluevalvontalain toimivaltuuksia ja määritelmiä koskevia säännöksiä. Aluevalvontalakiin lisättäisiin tunnukseton sotilaallista ryhmää ja sen jäsentä koskeva kielto saapua maahan. Keskeisten määritelmien muuttamisen jälkeen aluevalvontalain kokonaisuus täydentyisi sellaiseksi, että tunnukseton sotilaallista ryhmää kohtaan voitaisiin soveltaa samoja toimenpiteitä, kuin sotilasosastoa kohtaan.

Esityksen mukaan vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan vieraan valtion lisäksi myös järjestäytyneen vieraan valtion sotilaisiin rinnastuvan ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa sotilaallista toimintaa. Tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmän määritelmän ja järjestäytyneen rikollisryhmän ja terroristiryhmän määritelmien välillä on olemassa tiettyjä yhtymäkohtia, mutta varsinaisten toimivaltuuksien käytön edellytyksinä ovat erityyppiset tilanteet. Alueloukkaajia kohtaan voidaan kohdistaa aluevalvontalain tarkoittamia toimenpiteitä, kun taas rikostorjunnan puolella lähtökohtana on rikosepäily ja siitä seuraavat laissa säädetyt rikosten ennaltaehkäisyn ja esitutkinnan menettelymahdollisuudet. Viranomaisyhteistyön avulla tunnistetaan, kuuluuko uhka ensisijaisesti sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivaltaan vai onko kyseessä alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen.

Esityksessä ehdotetaan, että sotilasajoneuvolla tarkoitetaan sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle tai järjestäytyneelle vieraan valtion sotilaisiin rinnastuvalle ryhmälle kuuluvaa ajoneuvoa. Esitetyn muutoksen johdosta sotilasajoneuvon tunnistamiseen olisi olemassa vastaavasti periaatteet, kuin nykyisin on alusten ja ilma-alusten osalta. Alusten ja ilma-alusten tunnistamista koskevat säännöt perustuvat kansainväliseen oikeuteen, eikä niiden osalta lain tasoista muutostarvetta ole. Esitettyjen määritelmiä koskevien 2 §:n muutosten ja muiden esitettyjen muutosten johdosta aluevalvontalain kaikkia toimivaltuuksia voidaan soveltaa myös tunnuksettomiin sotilaallisiin toimijoihin koko Suomen alueella. Aluevalvontalain toimivaltuuksilla torjuttaisiin sotilasosaston verrattavissa olevan ryhmän Suomeen kohdistavia alueloukkauksia. Yksittäisen henkilön kohdalla vastuu olisi rikosoikeudellisesti osoitettavissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti,

Alueloukkaukset on rikoslaissa kriminalisoitu. Tarkasteltavana olevaan muutosesitykseen nähden on huomioitava, että aluevalvonnan luonne ei ole ensisijaisesti rikostorjunnallinen vaan perimmiltään suvereniteetin suojaaminen ulkovalloista Suomeen kohdistuvilta loukkauksilta. Aluevalvontalaki mahdollistaa välittömän reagoinnin alueloukkaustilanteessa. Alueloukkaustilanteessa viranomaisen lähtökohtaisesti edellyttää alueloukkaajan määräyksiin ja tarvittavia toimivaltuuksia käyttäen poistumaan maasta Suomen lainkäyttöpiiriin ulkopuolelle.

Rikoslain 17 luvun 7b §:n säännöksessä alueloukkaaja on sotilas tai ilma-aluksen tai aluksen päällikkö. Aluevalvontatilanteen selvittämisen ja tutkimisen lähtökohtana on, että tässä prosessissa tunnistetaan mahdolliset rikosoikeudelliseen vastuuseen joutuvat henkilöt. Rikostutkintavaiheessa pääsääntöisesti kyse ei olisi enää alkuperältään tunnistamattomasta sotilaallisesta ryhmästä, vaan esitutkintaviranomaiset identifioivat täsmällisesti alueloukkaukseen syyllistyneet henkilöt. Rikoslain alueloukkausta koskevaa rangaistussäännöstä on kuitenkin syytä täsmentää kattamaan myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsen. Tunnuksettomien sotilaallisten toimijoiden Suomeen kohdistamien alueloukkausten lainvastaisuus tulisi ilmetä aluevalvontalain muutosta vastaavalla tavalla rikoslaista.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Säädösmuutoksista ei aiheudu lisäkustannuksia viranomaisten toimivallanjaon ja tehtävien pyssyessä ennallaan.

Esitys on lähetetty valtioneuvoston kanslian Lainsäädännön arviointineuvostoon 22.3.2017.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutusta suhteessa aluevalvontaviranomaisten nykyisiin vastuisiin ja toimivallan jakoon.

Viranomaisten ohjeistuksiin ja tietojärjestelmiin on tehtävä lainsäädäntömuutosten edellyttämät toimenpiteet ja päivitykset. Tunnistamattoman sotilaallisen uhan tunnistaminen edellyttää entistä tiiviimpää poikkihallinnollista yhteistyötä. Nämä toimet eivät kuitenkaan aiheuta vähäisiä suurempia lisäkustannuksia.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Muutoksella on yhteiskunnan turvallisuutta parantava vaikutus ulkoista uhkaa vastaan. Varautuminen muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toiminta-

mallin mukaisesti sekä säädöspohjaa kehittämällä. Turvallisuushkiin vastaaminen edellyttää uhkan oikea-aikaista tunnistamista, riittäviä vaikuttamisen suorituskykyjä sekä selkeää sotilaallisen voimankäytön päätöksentekomekanismia. Säätelyratkaisut perustuvat voimassa olevan lainsäädännön ratkaisumalleihin, eikä suuria periaatteellisia muutoksia ehdoteta.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu puolustusministeriössä kiinteässä yhteistyössä puolustusvoimien kanssa. Valmistelun aikana on kuultu asian kannalta keskeisiä ministeriöitä ja viranomaisia.

Oikeusministeriön välillä käytyjen neuvottelujen perusteella katsottiin tarpeelliseksi lisätä rikoslakiin alueloukkausta koskeva rangaistussäännös lausuntokierroksen jälkeen.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Puolustusministeriö pyysi lausunnot luonnoksesta hallituksen esityksestä aluevalvontalain muuttamiseksi 22.3.–13.4.2017 järjestetyllä lausuntokierroksella sisäministeriöltä, oikeusministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, tasavallan presidentin kanslialta, maa- ja metsätalousministeriöltä, ympäristöministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöstä, pääesikunnasta, Rajavartiolaitoksen esikunnasta, Tullilta, Poliisihallitukselta, Suojelupoliisilta, Keskusrikospoliisilta, Liikenteen turvallisuusvirastolta, Liikennevirastolta, Finavia Oyj:ltä, Suomen punaiselta ristiltä ja Turvallisuuskomitean sihteeristöltä. Lausuntopyyntö oli myös Puolustusministeriön www-sivuilla yleisön saatavilla.

Lausunnon antoivat ulkoasiainministeriö, sisäministeriö, tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Turvallisuuskomitean sihteeristö, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, poliisihallitus, pääesikunta, Rajavartiolaitos, Tulli, liikennevirasto, liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja Finavia (Air Navigation Services Finland Oyj). Pääosa lausunnonantajista kannatti esitystä ja sen tavoitteita kannatettiin yleisellä tasolla. Lausunnoissa esitetyt täsmennykset pykälämuotoiluihin olivat lähes kautta linjan yhdenmukaisia ja esitetyt muutokset liittyivät muilta osin lähinnä viranomaisyhteistyön ja sujuvan tietojenvaihdon tärkeyteen tilannekuvan muodostamiseksi hybridiuhkatilanteissa.

Ulkoasiainministeriö totesi lausunnoissaan suhtautuvansa myönteisesti esitykseen aluevalvontaviranomaisten toimivaltuuksien laajentamisesta ja tarkentamisesta vastaamaan uhkakuvaan, jossa tunnuksettomia sotilaallisia joukkoja käytettäisiin Suomessa. Lausunnon mukaan kyseinen uhakuva on toteutunut muun muassa Ukrainan konfliktissa, eikä voida sulkea pois tunnuksettomien joukkojen käyttämistä jatkossa muualla. Ulkoasiainministeriö toteaa, että kynänsä tunnuksettoman joukon käyttämiseen näyttäisi olevan jossain määrin matalampi verrattuna tavanomaisen sotilasosaston käyttöön.

Ulkoasiainministeriö yhtyy hallituksen esityksen johdannossa esitettyyn kuvaukseen toimintaympäristön muutoksesta ja aseellisten selkkausten nopeasta ja vaikeasti ennustettavissa olevasta kehityksestä. Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä, että lainsäädäntö takaa viranomaisille riittävät ja valtuudet viivytyksettä puuttua tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän toimintaan. Arvioitaessa toimivaltuuksien suhteellisuutta ja suhdetta perustuslakiin on huomioitava, että tunnuksettomilla joukoilla voitaisiin perustavanlaatuisesti loukata valtion suvereniteettia ja laillista yhteiskuntajärjestystä. Tällaisen alueloukkauksen vaikutukset voisivat ulottua laajalle

yhteiskuntaan ja myös valtion ulkoiseen toimintakykyyn. Lisäksi lausunnossa esitettiin eräitä teknislaatuksia huomioita, jotka täydennettiin hallituksen esitykseen.

Tasavallan presidentin kanslian lausunnossa pidettiin esitettyjä lakimuutoksia tarpeellisina ja nykytilaa selkeyttävinä. Lausunnon mukaan lainsäädännössä havaitut aukot, jotka estävät tehokkaan varautumisen ja kriisitilanteessa toimimisen, on paikattava välittömästi. Lausunnossa hallituksen esitystä ehdotettiin täsmennettäväksi niin, ettei alueloukkaustilanne olisi sidoksissa maahantulon oikeudettomuuteen. Lisäksi tunnuksottoman sotilaallisen ryhmän määritelmää ehdotettiin täsmennettäväksi. Lausunnossa esitetyt näkemykset otettiin huomioon yleisperusteluissa ja pykälämuotoilussa.

Valtioneuvoston kanslian mukaan lähtökohta aluevalvontalain muuttamiseen on perusteltu. Lausunnossa todetaan, että 2 § 5 a mukaista säännöstä olisi syytä tarkentaa niin, että epäselvässäkin tilanteessa pystyttäisiin määrittelemään alueloukkaustilanne objektiivisin kriteerein. Laista tulisi selkeästi ilmetä, miten tunnukseton sotilaallinen ryhmä tunnistetaan määritelmän mukaiseksi sotilaalliseksi ryhmäksi ja kuka epäselvässä tilanteessa tekee arvion tilanteen luonteesta. Valtioneuvoston kanslia ei pitänyt kannatettavana aluevalvontalain soveltamisalaa kuvaavan määritelmän muuttamista. Lausunto otettiin huomioon pykälämuotoiluja tarkennettaessa.

Perustelujen osalta valtioneuvoston kanslia katsoi, että perustelujen päätöksentekoa ja valmistelua koskevissa osioissa jää osin mainitsematta valtioneuvoston yhteinen valmistelu ja päätöksenteko. Myöskään EU-yhteistyöstä ja kansainvälisestä yhteistyöstä ei esityksessä juurikaan tehdä selkoa.

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa luonnoksessa esitettyjä tavoitteita ja pitää vihamielisen toiminnan torjuntaa ensiarvoisen tärkeänä. Poliisin kannalta kuitenkin keskeistä on se, että muutoksen myötä ei synny tilanteita, joissa johtosuhteet sekoittuvat tai ei ole selvää, kuuluuko tilanteen hoitaminen ensisijaisesti poliisille vai puolustusvoimille. Lausunnon mukaan aluevalvontalain piiriin kuuluvan tunnuksottoman sotilaallisen toimijan tulisi olla selvästi tunnistettu valtiolliseksi ja vieraan valtion asevoimien alaisena toimivaksi sotilaalliseksi ryhmäksi eli siten ryhmä olisi rinnastettavissa sotilaspukuisine ja sotilaallisin tunnuksin varustettuun sotilaaseen. Erona voimassaolevaan tulisi siten olla ainoastaan se, että ryhmä ei ole varustautunut tunnuksin. Kaikki muut edellä tarkoitetut tunnuksettomat ryhmät ja heidän toimintansa kuuluisi siten jatkossakin poliisille. Hallituksen esitystä täsmennettiin määritelmien, yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen osalta vastaamaan lausunnossa esitettyjä huomiointeihin näiltä osin.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoi lausunnossaan, ettei aluevalvontalain 2 § 2-kohdan määritelmää aluevalvontalain soveltuvuudesta ensisijaisesti Suomen rajoilla ei ole tarpeen muuttaa esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi sisäministeriön lausunnossa ehdotettiin muutettavaksi aluevalvontalain tilannekuvaa ja tietojen vaihtoa koskevaa säännöstä velvoittavampaan muotoon. Jatkovalmistelussa katsottiin, että yhteistyön kehittämiseksi ja tietojenvaihdolle ei ole lainsäädännöllistä estettä, joten esitettyyn tarpeeseen ei ole tarpeen vastata lainsäädäntöä muuttamalla, vaan yhteistyötä kehittämällä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa muutosesitystä pidettiin tärkeänä ja tarpeellisena muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Aluevalvontalain sääntelyn tulisi antaa selkeästi ja yksiselitteisesti virkamiehelle ja poliittiselle päätöksentekijälle tarvittava tuki päätöksentekoon silloin, kun edellytetään toimenpiteitä tunnukseton sotilaallista uhkaa vastaan. Rajavartiolaitoksen lausunnossa edellytettiin tiiviimpää valmisteluyhteistyötä, jotta asia olisi mahdollista valmistella esitetyssä nopeassa aikataulussa.

Lausunnossa esitettiin täsmennettäväksi pykälämuotoiluja. Lausunnon mukaan komentosuhtetta vieraan valtion asevoimiin olisi käytännössä niin vaikea osoittaa, että se tulisi poistaa ehdotuksen 2 § 5a kohdan muotoilusta. Ehdotukset otettiin huomioon ja pykälämuotoiluja täsmennettiin. Rajavartiolaitoksen esikunta esitti myös täsmennyksiä ja poistoja nykytilan kuvaukseen, vaikutusten arviointiin ja kansainvälisen vertailuun. Lausunnossa esitetyt muutosehdotukset otettiin huomioon suurimmaksi osaksi. Vaihtoehtojen vertailua koskevassa kappaleessa on otettu kantaa sotilasosaston ja sotilaan määritelmien laajentamista koskevaan muotoiluesitykseen. Lisäksi Rajavartiolaitos kiinnitti lausunnossaan huomiota rikoslain muutostarpeeseen ja aluevalvontalain 25 §:n esitettyyn muotoiluun, mikä otettiin jatkovalmistelussa huomioon.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa tuotiin esille tarve säätää myös tunnuksettomille joukoille kuuluvista aluksista. Jatkovalmistelussa kuitenkin katsottiin, että aluevalvontalain säännökset ilma-aluksen ja aluksen tunnistamisesta ovat voimassaolevan kansainvälisen oikeuden mukaisia ja riittäviä. Aluevalvontalain 31 §:n voimakeinojen käyttöä koskeva säännös kattaa alukset ja ilma-alukset, eikä toimivaltuutta ole sidottu nimenomaisesti sotilasaluksen tai sotilasilma-aluksen määritelmiin. Aluevalvontalakiin tehtävä muutos tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän osalta mahdollistaa aluevalvontaviranomaisten toimet tällaista joukkoa vastaan, riippumatta siitä, millaisen kulkuneuvon tai aluksen alueloukkaaja käyttöönsä ottaa. Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan ero järjestäytyneen rikollisryhmän ja terroristiryhmän määritelmien sekä esitetyn tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän välillä tulisi olla selvä. Aluevalvontalain määritelmän tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä, koska se luo ensisijaisen toimintaoikeuden tilanteessa. Keskusrikospoliisin lausunnossa korostettiin viranomaisyhteistyön ja tiedonvaihdon tärkeyttä. Aluevalvontalain 6:24 §:ssä säädetään, että sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta. Jokaisen aluevalvontaviranomaisen tulisikin olla velvollinen tiedottamaan havaitsemistaan tämän lain piiriin kuuluvista uhkista muille aluevalvontaviranomaisille. Lausunnon mukaan PTR-rikostiedustelurakenteesta saatujen kokemusten mukaan reaaliaikainen tiedonvaihto ja toimintakyky varmistettaisiin parhaiten, jos viranomaisten edustajat työskentelisivät samassa tilassa tai että siihen olisi ainakin luotuna valmius ja prosessi. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan yhteistyön tiivistäminen ja tiedonvaihdon tehostaminen esimerkiksi yhteisten tiedontalennusaloitusten muodossa, tulevat aiheuttamaan lisäkustannuksia, sekä viitattiin tarpeeseen kehittää virka-apusääntelyä yleisemminkin. Hallituksen esitystä täsmennettiin määritelmien, yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen osalta vastaamaan lausunnossa esitettyjä huomioita.

Poliisihallitus pitää lausunnossaan Keskusrikospoliisin lausuntoa hyvin perusteltuna ja yhtyy siinä esitettyihin näkemyksiin. Poliisihallitus toteaa, että yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana sekä rikostorjunnasta ja -tutkinnasta päävastuun kantavana viranomaisena poliisi on keskeisin viranomainen hybridiuhkatilanteessa ja toimii ensivasteena mainitun uhan konkretisoituessa. Uhkakuvien limittyessä ja toisaalta erilaisiin häiriötiloihin siirryttäessä selkeiden johtosuhteiden merkitys korostuu entisestään. Joustoa ja reagointikykyä nopeasti kehittyvissä tilanteissa on haettava yhteistyötä ja muun muassa virka-apua tai muutoin yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä kehittämällä.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan 2 § 2 momentin määritelmään esitetty muutos on omiaan hämärtämään lain soveltamisalaa, sekä sekoittamaan johtosuhteita ja viranomaisten välisiä rooleja samaan aikaan, kun johtosuhteiden selkeyden merkitys muuttuneen uhkakuvan myötä korostuu entisestään. Lausunnon mukaan kyse ei ole ainoastaan teknisestä muutoksesta vaan tosiasiallisesti ja vaikutuksiltaan merkittävästä muutoksesta vallitsevaan tilanteeseen.

Poliisihallituksen mukaan ehdotettua 2 § 5 a kohdan määritelmää tulisi tarkentaa. Säännöksestä tulee käydä selkeästi ilmi, että kyseeseen tulisi selkeästi sotilasjoukko, joka on valtiollisesti ja sotilaallisesti johdettu ja järjestetty ja jonka osalta ainoastaan valtiollisia tunnuksia ei pystytä määrittämään. Muulla tavoin järjestäytyneen joukon osalta kyse on rikollisjoukosta, joka ei kuulu aluevalvontalain vihamielistä toimintaa koskevan säännöksen piiriin. Pykälämuotoilua, yksityiskohtaisia perusteluja ja yleisperusteluja on tarkennettu huomioiden lausunnossa esitetyt seikat.

Suojelupoliisi piti esitystä tarpeellisenä. Lausunnon mukaan esitysluonnoksessa olisi hyvä tuoda vielä korostetummin esiin sitä, kuinka varmaa tunnuksettoman ryhmän tunnistaminen valtiolähtöiseksi toiminnaksi tulee olla, että siihen voidaan kohdistaa esimerkiksi aluevalvontalain mukaisia sotilaallisia voimatoimia. Suojelupoliisi ei pitänyt tarpeellisenä soveltamisalaa koskevaa muutosesitystä. Lausunto otettiin huomioon pykälää, yleisperusteluja ja yksityiskohtaisia perusteluja tarkennettaessa.

Turvallisuuskomitean sihteeristö katsoi lausunnossaan ehdotetun muutoksen tavoitteita erittäin kannatettavina. Lausunnossa ehdotettiin tarkennettavaksi tunnuksettoman sotilaallisen joukon määritelmää niin, että johtosuhteisiin liittyvä osuus poistettaisiin pykälästä. Lisäksi 25 §:ään esitetyn muutoksen tulisi kattaa myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsen. Ehdotetut muutokset otettiin huomioon pykälämuotoilussa.

Päasesikunnan lausunnossa kannatettiin esitettyä muutosta. Lausunnossa todettiin tunnuksettoman sotilaallisen joukon määritelmää täsmennettäväksi niin, ettei siinä viitattaisi joukon johtosuhteisiin. Lisäksi lausunnossa esitettiin täsmennyksiä yleisperustelujen kansainvälistä vertailua koskevaan osioon. Ehdotetut muutokset otettiin huomioon pykälämuotoilussa ja osin yleisperusteluissa.

Liikennevirasto kannatti esitettyä muutosta. Lausunnossa korostettiin joustavan viranomaisyhteistyön ja tietojenvaihdon tärkeyttä, jotta valtakunnan elintärkeitä toimintoja voidaan turvata vihamieliseltä toiminnalta. Lausunnossa esitetyt huomiot otettiin huomioon yksityiskohtaisissa perusteluissa ja pykälämuotoilussa.

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi kannatti esitystä ja ehdotti täsmennyksiä ajoneuvon määritelmän osalta yksityiskohtaisiin perusteluihin. Lausunnossa esitetyt korjausehdotukset tehtiin hallituksen esitykseen.

5.3 Vaihtoehtojen vertailu

Valmistelussa harkittiin eri sääntelyvaihtoehtoja, joilla asettamispäätöksessä määriteltyyn tavoitteeseen voitaisiin päästä.

Ensinnäkin harkittiin lainsäädännöllisten muutosten tarpeellisuutta ja pohdittiin, onko nykyistä aluevalvontalainsäädäntöä mahdollista tulkita kattamaan myös muuttuneesta turvallisuustilanteesta aiheutuneet uhkat. Todettiin, että on tulkinnanvaraista, sisältyykö voimassaolevan aluevalvontalain säännösten soveltamisalan ja vihamielisen toiminnan piiriin sellainen vihamielinen tunnukseton sotilaallinen ryhmä, joka toimii yhteisen johdon alaisena joukkona ja jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa. Konkreettisessa tulkintatilanteessa voimassa oleva aluevalvontalainsäädäntö ei siten antaisi riittävästi oikeudellista tukea päätöksentekijöille vaadittavan ratkaisun tekemiseen. Aluevalvontalaki ei myöskään tunnista lain tarkoitettamana vihamielisenä toimintana tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa. Nykytilan tulkin-

nanvaraisuus on varsin ongelmallista. Tästä syystä sääntelytarkkuuden lisääminen on perusteltua. Asiasta tulisi säätää lain tasolla.

Eräs sääntelyvaihtoehto voisi olla vastaava, kuin on aluevalvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 ja 5 luvussa ja erityisesti 5 luvun 18 §:ssä, jossa säädetään ilma-aluksen tunnistamisesta. Lainkohdan mukaan Suomen ilmatilaan tulevaa tunnistamatonta ilma-alusta pidetään sotilasilma-aluksena, kunnes se tunnistetaan joksikin muuksi. Tällöin sääntelymalli voisi olla vastaava, jolloin lakiin tai asetukseen lisättäisiin säännös siitä, että Suomen valtakunnan rajojen sisäpuolelle tulevaa tunnistamatonta järjestäytynyttä yhteisen johdon alaisena olevaa tunnussetonta sotilaallista joukkoa pidetään vihamielisenä sotilasosastona, kunnes se tunnistetaan joksikin muuksi ja siihen sovelletaan sotilasosastoa koskevia säännöksiä. Tällainen säännös ei kuitenkaan riittävällä vastaisi perustuslain vaatimuksia tarkkarajaisuudesta, eikä siten olisi sääntelymallina hyväksyttävissä.

Valituksi sääntelyvaihtoehdoksi jää asiasta säätäminen nimenomaisesti. Aluevalvontalain määritelmäsäännöksiä lain alueellisen soveltamisalan tekniseksi tarkentamiseksi ja tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän sekä näiden käytössä olevien ajoneuvojen osalta tulee sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksen vuoksi tarkentaa lain tasolla. Tällä vaihtoehdolla saavutetaan myös perustuslain sääntelylle asettamat vaatimukset. Vihamielisen toiminnan osalta sääntelyratkaisuna harkittiin yksityiskohtaisempaa ja luettelonomaista säännöstä, jossa myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän vihamielisen toiminnan edellytykset olisi listattu yksityiskohtaisella tarkkuudella. Katsottiin, että valittu malli on riittävän täsmällinen, mutta kuitenkin erilaisiin soveltamistilanteisiin vastaava ratkaisu.

Asiassa harkittiin, että voimassaolevan aluevalvontalain 2 §:n sotilaan ja sotilasosaston määritelmiin sisällytettäisiin tunnukseton sotilaallinen joukko ja sen jäsen. Tämä ei kuitenkaan osoittanut mahdolliseksi, koska aluevalvontalain 2 luvussa tarkoitettujen luvanmyöntämistä koskevien säännösten johdosta. Sääntelyssä haluttiin myös erottaa kansainvälisen oikeuden kannalta hyväksytty sotilaan ja sotilasosaston määritelmä sille kuuluvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen uudesta, tunnuksettoman sotilaallisen joukon määritelmästä.

Aluevalvontalain 6 luvussa säädettyjen aluevalvontaviranomaisten toimivaltuuksien osalta valmistelussa tarkasteltiin, mitä aluevalvontalain toimivaltuuksia tulisi säätää koskemaan tunnuksetonta sotilaallista uhkaa, koskemaan myös vihamielistä tunnuksetonta sotilaallista ryhmää. Arvioinnin mukaan kaikkien aluevalvontalain 25 §, 31 §, 33 § ja 34 §:ssä määriteltyjen keinojen käyttäminen voisi tulla kyseeseen.

6 Ahvenanmaan asema

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 27 §:ssä luetellaan asiat, joita koskevan yleisen lain säätäminen on jätetty valtakunnan toimielinten asiaksi. Itsehallintolain 18 §:ssä luetellaan asiat, joita koskeva säädäntövalta kuuluu maakuntapäiville.

Ahvenanmaa on ollut demilitarisoitu Krimin sodan päättymisestä vuonna 1856 lähtien. Ahvenanmaan demilitarisoinnista on sovittu Suomen, Saksan, Tanskan, Ruotsin, Iso-Britannian, Ranskan, Italian, Latvian, Puolan ja Viron kesken vuonna 1921 tehdyllä sopimuksella Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta (SopS 1/1922). Lisäksi Ahvenanmaan saarten demilitarisoinnista on erikseen sovittu vuonna 1940 Suomen ja Neuvostoliiton välillä (SopS 24/1940, SopS 9/1948). Molemmat sopimukset kieltävät rakentamasta alueelle mitään kiinteitä puolustuslaitteita, sotilaslentokenttiä tai muita sotilaallisiin tarkoituksiin suunniteltuja laitteita. Sotatilanteessa Suomella on vuoden 1921 sopimuksen mukaan oikeus

HE 56/2017 vp

miinoittaa Ahvenanmaan vesiä ja velvollisuus ryhtyä vyöhykkeellä muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin hyökkääjän pysäyttämiseksi ja torjumiseksi. Sopimuksen peruseriaatteena on kuitenkin, että allekirjoittajavallat jättäisivät sotatilanteessakin Ahvenanmaan sotatoimien ulkopuolelle.

Edellä mainitut Ahvenanmaan sopimukset määrittävät muun muassa Suomen Puolustusvoimien oikeudet ja velvollisuudet Ahvenanmaan alueella. Suomella on 7 artiklan perusteella velvollisuus valvoa Ahvenanmaan vyöhykettä ja valmistautua sen puolustamiseen. Ahvenanmaan vyöhykkeellä tarkoitetaan vuoden 1921 ja vuoden 1940 sopimuksissa määritettyä aluetta. Rajojen teknisestä määrityksestä on ilmoitettu ulkoasiainministeriön ilmoituksella (SopS 31/2013).

Alueloukkauksien torjunta Ahvenanmaalla kuuluu aluevalvontaviranomaisten toimivaltaan ja siten aluevalvontalakia sovelletaan myös Ahvenanmaalla.

Esityksessä on otettu huomioon Ahvenanmaan asemaa koskevat kansainväliset sopimukset ja Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva lainsäädäntö. Esityksen ei arvioida olevan ristiriidassa Ahvenanmaan erityisasemaa koskevan voimassaolevan sääntelyn kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Aluevalvontalaki

2 §. Määritelmät. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 5a kohta, joka sisältäisi tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän määritelmän. Tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitettaisiin sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiolista alkuperää ei voida tunnistaa.

Tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän sotilaallinen varustus, järjestäytyneisyys tai aseistus olisi tunnusmerkkejä, joiden perusteella joukon voitaisiin katsoa kuuluvan aluevalvontalain soveltamisalan piiriin, vaikka sotilastunnusten puuttuessa johtosuhdetta vieraaseen valtioon ei olisi suoraan osoitettavissa. Näin ollen tunnukseton sotilaallinen ryhmä rinnastuisi muuten aluevalvontalain 2 § 5 kohdan mukaiseen sotilasosastoon, mutta sillä ei olisi ulkoisia sotilastunnuksia tai esimerkiksi sotilasuniformuja. Alueloukkaustilanteessa on kyse ulkovalloista Suomeen kohdistuvasta toiminnasta, joten säännöksen mukaan tunnukseton ryhmä toimisi vieraan valtion lukuun, sen puolesta tai suostumuksella, mutta nimenomainen valtiollinen alkuperä voisi jäädä tunnistamattomaksi. Aluevalvontaviranomainen tekisi käytännössä arvion alueloukkaajan alkuperästä, tarvittaessa yhteistyössä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa.

Tilanteet, joissa tunnuksettomat sotilaalliset joukot syyllistyvät valtiosuvereniteetin loukkauksiin, ovat kansainvälisten esimerkkien mukaan omiaan aiheuttamaan kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastamaan valtion kykyä reagoida sotilaalliseen uhkaan. Aluevalvontalain määritelmäsäännösten on katettava Suomen alueellinen koskemattomuuden loukkaustilanteet, myös tunnuksettomien sotilaallisten ryhmien osalta.

Tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän muita tunnuspiirteitä voidaan katsoa olevan esimerkiksi, että joukko on kahden tai useamman henkilön muodostama, tietyn ajan koossa pysyvä, rakenteeltaan selvästi jäsentynyt ja yhteisen johdon alainen tai se olisi komentosuhteessa vieraan valtion asevoimiin tai muutoin vieraan valtion ohjauksessa. Määritelmän tarkoittama tunnukseton sotilaallinen ryhmä toimisi yhteistuumiin kohdistukseen Suomeen aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluerikkomuksia tai alueloukkauksia.

Puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävien osalta vaan toimivalta kuuluu lain mukaan poliisille, jota puolustusvoimat voi tukea virka-avulla siitä erikseen säädetysti. Viranomaisyhteistyön avulla tunnistetaan, kuuluuko tilanne ensisijaisesti sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivaltaan vai onko kyseessä alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen. Rikostorjunnan ja aluevalvonnan toimivaltuuksien käytön edellytykset pysyvät ennallaan, koska niihin vastataan eri lainsäädännön nojalla. Alueloukkaajia kohtaan voidaan kohdistaa jopa aluevalvontalain tarkoittamia välittömiä voimakeinoja, kun taas rikostorjunnan puolella lähtökohtana on rikosepäily ja siitä seuraavat laissa säädetty rikosten ennaltaehkäisy ja esitutkinnan menettelymahdollisuudet.

Aluevalvontalain 2 § 6 kohtaa muutettaisiin niin, että sotilasajoneuvolla tarkoitettaisiin sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle tai tunnuksettomalle sotilaalliselle ryhmälle kuuluvaa ajoneuvoa. Ajoneuvolla tarkoitetaan ajoneuvolain (1090/2002) 3 § 1 momentin 1 kohdassa maalla kulkevaa laitetta, joka ei kulje kiskoilla.

Nykyisin aluevalvontalain 2 § 6 kohdassa sotilasajoneuvolla tarkoitetaan sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle kuuluvaa ajoneuvoa. Viimeisimmissä aseellisissa selkkauksissa myös valtiolliset toimijat ovat aseellisessa toiminnassaan käyttäneet tunnuksettomia ajoneuvoja ja sotilasajoneuvoja. Tästä syystä lainkohdan määritelmään lisätään, että sotilasajoneuvolla tarkoitetaan sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle tai tunnistamattomalle sotilaalliselle ryhmälle kuuluvaa ajoneuvoa.

10 a § *Tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen.* Aluevalvontalain toiseen lukuun lisätäisiin kielto, jonka mukaan tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän tai sen jäsenen maahantulo olisi kaikissa tilanteissa kielletty. Tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän yleinen kielto on tarpeen lisätä lakiin, koska peruste maahantulon oikeudettomuudelle tulisi ilmetä nimenomaisesti säännöksestä. Tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän ja sen jäsenen asema eroaa perustavanlaatuisesti sotilaan tai sotilasosaston asemasta aluevalvontalain 2 luvun 4-8 §:n mukaisiin lupamenettelyihin nähden. Mitään aluevalvontalain tarkoittamaa lupaharkintaa ei tehtäisi tunnuksettomien sotilaallisten ryhmien tai niiden jäsenten osalta.

25 §. *Huomautus ja varoitus sekä aluevalvontaviranomaisen määräykset.* Pykälää muutettaisiin niin, että se kattaisi myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän ja sen jäsenen. Voimassa olevan lain mukaan aluevalvontaviranomainen voi määrätä Suomen alueella lainvastaisesti olevan vieraan valtion sotilaan, sotilasosaston, sotilasajoneuvon, valtionaluksen tai valtioniilma-aluksen poistumaan Suomen alueelta.

34 §. *Vihamielisen toiminnan torjuminen.* Lainkohtaa muutettaisiin siten, että tämän pykälän soveltamisalan piiriin kuuluisi myös sellainen sotilaallinen uhka, jonka valtiollinen alkuperä ei ole suoraan tunnistettavissa. Lainkohdassa määritelyihin tarvittaviin toimenpiteisiin voitaisiin siis ryhtyä vihamielisen toiminnan torjumiseksi, kun alueloukkaajana olisi tunnukseton sotilaallinen ryhmä. Siten aluevalvontalaissa tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen voitaisiin kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilasosastoon rinnastuvaan ryhmään koko Suomen alueella. Kyseessä olisi ulkovalloista Suomeen kohdistuva loukkaus, eikä esimerkiksi valtion sisäisen turvallisuuden vakava häiriötilanne. Aluevalvontalakia ei sovelleta poliisin toimivaltaan piiriin kuuluviin järjestäytyneen rikollisuuden organisaatioihin, terrorismirikoksiin tai laitomaan maahantuloon liittyviin rikoksiin.

1.2 Rikoslaki

17 luku

7 b §. *Alueloukkaus.* Rikoslain alueloukkausta koskeva säännös on tarpeen täsmentää yhdenmukaiseksi aluevalvontalain muutosehdotuksen kanssa. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan alueloukkauksesta tuomitaan vieraan valtion sotilas tai vieraan valtion valtionaluksen taikka valtioniilma-aluksen päällikkö, joka on syyllistynyt aluevalvontalain säännösten rikkomiseen.

Pykälän toiseen momenttia muutettaisiin lisäämällä rangaistussäännös, joka koskee tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmän jäsentä. Alueloukkauksesta tuomittaisiin myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5a kohdan tarkoittamana tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa rikkoo aluevalvontalain 2 luvun 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maassa.

Aluevalvontalakiin ehdotettu 10 a § sisältää ehdottoman kiellon saapua Suomen alueelle tai olla maassa, joka koskee tunnuksetonta sotilaallista ryhmää ja sen jäsentä. Kieltoa vastaava

rangaistussäännös rikoslaissa viittaisi aluevalvontalain säännökseen. Lisäksi rikoslaissa viitattaisiin aluevalvontalain 2 § 5a kohdan määritelmään, jossa todetaan tunnusmerkit sotilaallisen ryhmään kuulumisen osalta, mikä ilmentää toiminnan rangaistavuuden perusteita. Aluevalvontalain ehdotetun 2 § 5a kohdan mukaan tunnuksittomaan sotilaalliseen ryhmään kuuluvan henkilön tulee olla sotilaallisesti järjestäytynyt, aseistettu tai varustettu. Lisäksi ryhmän, johon henkilö kuuluu, tulee olla sotilasosastoon rinnastuva. Säännöksessä todetaan myös, ettei sotilasosaston valtiollista alkuperää voisi tunnistaa, vaikka se toimisi vieraan valtion lukuun, ohjauksessa tai suostumuksella.

Aluevalvontalain näkökulmasta toimivaltuuksien käyttö kohdistuu lähtökohtaisesti ryhmään ja sen muodostamaan uhkaan. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta vastuu on kuitenkin voitava säännöksessä yksilöidä kohdistuvaksi henkilöön. Myös aluevalvontalain nojalla voidaan kohdistaa kieltoja ja määräyksiä ryhmän osana toimivaan henkilöön.

Pykälän kolmanneksi momentiksi lisättäisiin säännös, jonka mukaan alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjää saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuimien rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta. Säännös vastaisi sisällöltään nykyistä rikoslain 17 luvun 7 b § 2 momenttia ja sen piiriin tulisivat myös tunnuksittoman sotilaallisen ryhmän jäsenet.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Oikeusvaltioperiaate vahvistetaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatetta tulee noudattaa Suomen valtiosäännön mukaan niin normaalioloissa, normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa, poikkeusoloissa kuin aseellisen selkkauksen aikana. Perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I) on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt lähtökohtanaan sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Julkisen vallan käytön tulee aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan (PeVL 10/2016 vp.) mukaan merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti (PeVL 67/2016 vp., s. 2-4 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3.) korostanut perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten, asianmukaista huomioon ottamista sovellettaessa yksittäistapauksissa sellaisia ehdotettuja toimivaltasääntöjä, jotka merkitsevät perusoikeuksien rajoituksia. Ehdotetulla sääntelyllä ei laajenneta Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen voimankäytön mahdollisuutta aluevalvontalain sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle eikä luoda Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle aluevalvontalain toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa. Ehdotuksella ei esitetä säädettäväksi poikkeuksia perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin.

Sotilaallisista voimakeinojen käytöstä säätämällä mahdollistetaan viranomaisten puuttuminen useisiin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2005 vp) on todennut, että ääritapauksissa sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Terrorismintorjuntaa koskevan lakihankkeen yhteydessä valiokunta totesi, että

voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin. Sama pätee suhteessa vihamieliseen toimijaan, johon kohdistetaan aluevalvontalaissa tarkoitettuja voimakeinoja, mukaan lukien sotilaalliset voimakeinot.

Perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 10/2005 vp) mukaan voimankäytölle seuraa tämän laatuissa, mahdollisesti monien ihmisten hengen ja terveyden suojaamisen näkökulmasta hankalissa tilanteissa rajoituksia perusoikeusjärjestelmän ohella myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 2 artiklan määräyksistä oikeudesta elämään. Keneltäkään ei artiklan 1 kappaleen mukaan saa riistää hänen elämänsä tahallisesti. Elämän riistämistä ei toisaalta voida 2 kappaleen a kohdan perusteella katsoa artiklan vastaiseksi teoksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä kenen hyvänsä puolustamiseksi laittomalta väkivallalta. Lisäksi tulee huomioida, että 15 artiklan 2 kappaleen mukaan 2 artiklasta ei voida poiketa, paitsi kun kysymys on laillisista sotateoista. Aluevalvontalain soveltamisalan mukaisissa tilanteissa kynnys sotateoihin ryhtymisestä ei ole ylittynyt, eikä kyseessä ole Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tarkoitettu valtion puolustautumistoimi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on esimerkiksi terrorismin vastaisten toimenpiteiden suhdetta näihin sopimusmääräyksiin tarkasteltu kussakin yksittäisessä tilanteessa vallinneita olosuhteita koskevan kokonaisarvion pohjalta. Näiden olosuhteiden lisäksi merkitystä on voitu antaa myös lainsäädännöllisille ja hallinnollisille seikoille, esimerkiksi kuinka huolellisesti operaatio on suunniteltu ja miten sitä on valvottu. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan (esimerkiksi PeVL 23/2005 vp ja PeVL 10/2005 vp) perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta seuraa vaatimuksia paitsi lainsäädännölle myös sille, kuinka viranomaiset konkreettisissa tilanteissa käyttävät voimakeinoja.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVL 23/2005 vp ja PeVL 10/2005 vp) kiinnittänyt huomiota sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksiin, etenkin kun perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon, että sotilaallisen voimakeinon käyttö sisältää mahdollisuuden puuttua merkittäväällä tavalla monien ihmisten useisiin perusoikeuksiin. Siten sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimus.

Rikoslain muutosesityksessä yksilöity rikosoikeudellinen rangaistussäännös vastaisi tarkkuudeltaan ja täsmällisyydellään voimassaolevaa säännöstä ja yksilöisi tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenen rangaistussäännöksen piiriin.

Torjuttavan vaaran eli esitetyn vihamielisen toiminnan tulee ehdotuksen perusteella kohdistua Suomeen ulkomailta, uhata tai loukata valtiosuvereniteettia ja sitä kautta myös kansalaisten henkeä tai terveyttä. Kysymyksessä ei ole vielä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tarkoitettu valtion puolustautumisoikeuden käyttämisestä valtion itsemääräämisoikeuden säilyttämiseksi. Kansalaisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran eli ulkoisen vihamielisen toiminnan on kuitenkin oltava asteeltaan vakavaa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaaran on oltava paitsi konkreettista myös kohta päätä eli välittömästi uhkaavaa. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisen tehtävä voi näin ollen sisältää sotilaallisia voimakeinoja, jos mainitut edellytykset täyttyvät samanaikaisesti ja voimakeinojen käyttö on välttämätöntä vaaran eli vihamielisen toiminnan torjumiseksi.

Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella tulee olla alueellisen koskemattomuuden valvonnan, Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisen sekä Suomeen ulkomailta kohdistuvan vihamielisen toiminnan torjumisen tilanteissa mahdollisuus käyttää kaikkia niitä sotavarusteita, jotka soveltuvat alueellisen koskemattomuuden valvonnan sekä Suomen alueellisen kos-

HE 56/2017 vp

kemattomuuden turvaamisen tehtäviin sekä Suomeen ulkomailta kohdistuvan vihamielisen toiminnan torjumiseksi Suomen valtakunnan rajoilla ja alueella.

Lakiehdotusta on edellä tarkasteltu sekä oikeasuhtaisuuden että yleisen vaatimuksen lain täsmällisyydestä ja tarkkuuskriteerien kautta. Ehdotettu sääntely toteuttaa edelleen perustuslain edellyttämää sääntelyn tarkkuutta, jossa viranomaisten toimivaltuudet on tarkkaan määritelty laissa myös muuttuvan turvallisuusympäristön tilanteissa. On perusteltua, että lakia täsmennetään myös perustuslain lainsäätäjälle asettamien vaatimusten täyttämiseksi. Konkreettisessa tulkintatilanteessa voimassa oleva aluevalvontalainsäädäntö ei anna riittävästi oikeudellista tukea päätöksentekijöille vaadittavan ratkaisun tekemiseen.

Ehdotetulla sääntelyllä ei laajenneta Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen voimankäytön mahdollisuutta aluevalvontalain sääntelyn ulkopuolelle eikä luoda Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle aluevalvontalain toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa. Siten esitys täyttää myös tarkoitussidonnaisuuden vaatimukset. Ehdotuksella ei esitetä säädettäväksi poikkeuksia perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin.

Hallitus katsoo edellä mainituilla perusteilla, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

Laki

aluevalvontalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluevalvontalain (755/2000) 2 §:n 6 kohta, 25 §:n 2 momentin 2 kohta ja 34 §:n 2 momentti sekä
lisätään 2 §:ään uusi 5 a kohta ja lakiin uusi 10 a § seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

5 a) *tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä* sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa;

6) *sotilasajoneuvolla* sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle tai tunnusettomalle sotilaalliselle ryhmälle kuuluvaa ajoneuvoa;

10 a §

Tunnukseton sotilaallinen ryhmä ja sen jäsen

Tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen ei saa tulla Suomen alueelle eikä saa olla maassa.

25 §

Huomautus ja varoitus sekä aluevalvontaviranomaisen määräykset

Jos joku 1 momentissa tarkoitettusta huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta ei noudata sitä kieltoa tai määräystä, jota huomautus tai varoitus koskee, aluevalvontaviranomaisella on yksittäistapauksessa oikeus:

2) määrätä Suomen alueella lainvastaisesti oleva vieraan valtion sotilas, sotilasosasto, tunnuseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen, sotilasajoneuvo, valtionalus tai valtioniilma-alus poistumaan Suomen alueelta;

Vihamielisen toiminnan torjuminen

Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan:

- 1) vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa;
- 2) vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän aseistetun sota-aluksen tai sotilas-ilma-aluksen taikka vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta;
- 3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa;
- 4) vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;
- 5) vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseseen valtioni ilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää;
- 6) sitä, että vieras valtio tai tunnukseton sotilaallinen ryhmä oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitetussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 756/2000, ja
lisätään 17 luvun 7 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 756/2000, uusi 3 momentti seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 b §

Alueloukkaus

Alueloukkauksesta tuomitaan myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5 a kohdassa tarkoitetun tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa rikkoo aluevalvontalain 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maassa.

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuimien rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

1.

Laki

aluevalvontalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluevalvontalain (755/2000) 2 §:n 6 kohta, 25 §:n 2 momentin 2 kohta ja 34 §:n 2 momentti sekä
lisätään 2 §:ään uusi 5 a kohta ja lakiin uusi 10 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

6) *sotilasajoneuvolla* sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle kuuluvaa ajoneuvoa;

5 a) ***tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä*** sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa;

6) *sotilasajoneuvolla* sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle tai tunnusettomalle sotilaalliselle ryhmälle kuuluvaa ajoneuvoa;

10 a §

Tunnukseton sotilaallinen ryhmä ja sen jäsen

Tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen ei saa tulla Suomen alueelle eikä saa olla maassa.

25 §

Huomautus ja varoitus sekä aluevalvontaviranomaisen määräykset

Jos joku 1 momentissa tarkoitettu huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta ei noudata sitä kieltoa tai määräystä, jota huomautus tai varoitus koskee, aluevalvontaviranomaisella on yksittäistapauksessa oikeus:

2) määrätä Suomen alueella lainvastaisesti oleva vieraan valtion sotilas, sotilasosasto, sotilasajoneuvo, valtionalus tai valtioniilma-alus poistumaan Suomen alueelta;

25 §

Huomautus ja varoitus sekä aluevalvontaviranomaisen määräykset

Jos joku 1 momentissa tarkoitettu huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta ei noudata sitä kieltoa tai määräystä, jota huomautus tai varoitus koskee, aluevalvontaviranomaisella on yksittäistapauksessa oikeus:

2) määrätä Suomen alueella lainvastaisesti oleva vieraan valtion sotilas, sotilasosasto, *tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen*, sotilasajoneuvo, valtionalus tai valtioniilma-alus poistumaan Suomen alueelta;

34 §

Vihamielisen toiminnan torjuminen

Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan:

1) vieraan valtion oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa;

2) vieraan valtion aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta;

3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa;

4) vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;

5) vieraan valtion aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseen valtioniilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää;

34 §

Vihamielisen toiminnan torjuminen

Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan:

1) vieraan valtion *tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän* oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa;

2) vieraan valtion *tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän* aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion *tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän* sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta;

3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa;

4) vieraan valtion *tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän* Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;

5) vieraan valtion *tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän* aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseen valtioniilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää;

6) sitä, että vieras valtio oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

6) sitä, että vieras valtio *tai tunnukseton sotilaallinen ryhmä* oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 756/2000, ja lisätään 17 luvun 7 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 756/2000, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 b §

7 b §

Alueloukkaus

Alueloukkaus

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuin rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Alueloukkauksesta tuomitaan myös se, joka aluevalvontalain 2 §:n 5a kohdan tarkoittamana tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän jäsenenä ja osana tällaisen ryhmän toimintaa rikkoo aluevalvontalain 2 luvun 10 a §:n mukaista kieltoa tulla Suomen alueelle tai olla maassa.

Alueloukkausta koskevassa asiassa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta ja tuomioistuin rangaistuksen tuomitsematta, jos alueloukkaus on saatu välittömästi keskeytetyksi tai jos siihen syyllistynyt on teon vuoksi käännytetty tai karkotettu maasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .