

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan aluevalvontalakea 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.

Aluevalvontalaissa sotilaalla tarkoitetaan sotilaspukuista valtion asevoimiin kuuluvaa aseistettua tai aseistamatonta henkilöä. Sotilasosastolla tarkoitetaan kahta tai useampaa yhteisen johdon alaisena olevaa vieraan valtion sotilaspukua käyttävää sotilasta. Sääntelyn lähtökohtana on ollut, että vieraan valtion sotilas käyttää sotilaspuvussa valtiollisia tunnuksia ja on selvästi tunnistettavissa vieraan valtion sotilaaksi.

Aluevalvontalain päätöksentekomekanismi ja sotilaallisten voimakeinojen käyttö aluevalvontatehtävässä ja maanpuolustustehtävässä muodostavat toimivan ja hyväksytyt sääntelykokonaisuuden. Näitä ei esitetä muutettavaksi. Sen sijaan kansainvälinen kehitys ja muuttuneet uhat edellyttävät aluevalvontalain tarkentamista vastaamaan paremmin muuttunutta toimintaympäristöä.

Esityksessä ehdotetaan, että aluevalvontalaissa tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen voidaan kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilaaseen tai sotilasosastoon sekä näille kuuluvaan ajoneuvoon koko Suomen alueella. Kyseessä olisi ulkovalloista Suomeen kohdistuva loukkaus. Aluevalvontaviranomaisten vastuut ja toimivallan jako säilyisivät ennallaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

## SISÄLLYSLUETTELO

YLEISPERUSTELUT .....	3
1 Johdanto .....	3
2 Nykytila .....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	4
Aluevalvontaviranomaisten aluevalvontatehtävä .....	4
Sotilaallinen maanpuolustustehtävä .....	6
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen .....	7
Yleinen turvallisuus ja järjestys, järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismintorjunta .....	7
2.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö .....	8
YK:n peruskirja ja sodan oikeussäännöt .....	8
Merioikeus ja viaton kauttakulku .....	11
Schengenin rajasäännöstö .....	11
Ulkomainen lainsäädäntö .....	12
Ruotsin aluevalvontalainsäädännöstä .....	12
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 .....	20
5 Asian valmistelu .....	20
5.1 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen .....	20
5.2 Vaihtoehtojen vertailu .....	20
6 Ahvenanmaan asema .....	21
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	26
1 Lakiehdotuksen perustelut .....	26
1.1 Aluevalvontalaki .....	26
2 Lakiehdotukset .....	28
Laki aluevalvontalain muuttamisesta .....	28
RINNAKKAISTEKSTIT .....	30

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus. Valtakunnan alueellista koskemattomuutta valvotaan, ja se turvataan käyttämällä tarvittaessa voimakeinoja. Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta huolehtivat sotilas-, rajavartio-, poliisi-, tull-, 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 laiton valtaus ja toimet Itä-Ukrainassa. Näissä lähialueen aseellisissa konflikteissa 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. Kyseessä on ollut selkeästi havaittavien ulkoisten tunnusmerkkien puuttumisesta, esimerkiksi sotilasuniformujen kansallistunnusmerkit samoin kuin ajoneuvojen vastaavat kansallisuustunnukset. Nämä ovat aiheuttaneet toiminnan kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastaneet valtion päätöksentekojärjestelmän kykyä reagoida riittävän nopeasti tällaiseen uhkaan, joka on selvästi ollut toimijan toiminnan tarkoituksena. Tällaisella toiminnalla on myös saatu pitkittyä aseellisia konflikteja. 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 koordinoidusti sotilaallista voimaa ja muuta laajaa keinovalikoimaa tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Selonteoissa todetaan, että Suomen on turvallisuutensa kannalta seurattava tarkasti erityisesti lähiympäristöömme vaikuttavien toimijoiden sotilaallisia kykyjä ja aikomuksia. 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.

Poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään jatkuvasti kehittyvien sotilaallisten keinojen lisäksi koordinoidusti muun muassa poliittista, taloudellista ja sotilaallista painostusta, informaatio- ja kybersodankäynnin 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. Ennakkovaroitus aika lyhenee. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää enenevästi osana muita voimankäytön välineitä ja yhdistelmiä tai sillä voidaan uhata epäsuorasti.

Sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa että puolustusselonteossa 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. Kasuvat 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. Hanke edistää hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan kirjauksen toteutumista.

## **2 Nykytila**

### **2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

#### **Aluevalvontaviranomaisten aluevalvontatehtävä**

Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (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.

**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

Aluevalvontalain 23 §:ssä määritellään aluevalvontaviranomaiset, joita ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrättyt 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 rajavartioviranomaiselle. Lainkohdan 2 momentin mukaan aluerikkomuksen ja alueloukkauksen esitutkinnan toimittaa poliisi taikka Rajavartiolaitos siten kuin rajavartiolaissa 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 rajavartiolain (578/2005) 4 §:n mukaan kohdentuu (589/2005).

Aluevalvontalain 2 luvun perusteella vieraan valtion sotilaiden, sotilasajoneuvojen sekä valtionalusten 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.

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 aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla. Aluevalvontaviranomaisten pääasiallinen huomio on näin ollen ensisijaisesti valtion 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.

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.

### **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 pyytamisestä 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 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 toimivaltuussäännöksen 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 henkilökohtaisen 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 määräytyille 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. Lain

rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) 2 §:n mukaan rajajoukoilla tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää Puolustusvoimiin. Lain rajavartiolaitoksen hallinnosta 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.

Laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta 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.

### **Rajaturvallisuuden ylläpitäminen**

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.

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 6 -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 7 -kohdassa rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolain 3 luvussa säädetään Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista rajavalvonnassa. Saman lain 4 ja 5 luvussa säädetään laajemmin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista rajavartiolain tarkoittamissa tehtävissä.

### **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 esitutkintalajeissa.

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 § tarkoittama valtionrajarikos sekä 8 § tarkoittama laittoman maahantulon järjestäminen ja 8 a § mukainen törkeä tekemuoto.

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 34a -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 avustessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä.

### **2.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö**

#### **Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja ja sodan oikeussäännöt**

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen mukaan kaikkien jäsenmaiden on pidättyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion



alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavalla, joka on ristiriidassa YK:n päämäärien kanssa. Voimankäytön kieltäminen on yleinen, ja sitä pidetään kansainvälisen oikeuden pakottavana normina. Voimankäytön käsitteestä erotetaan aseellisen hyökkäyksen käsite, joka edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan. Aseellinen hyökkäys oikeuttaa hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion itsepuolustuksellisen voimankäytön.

YK:n 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.

YK:n peruskirjan 51 artikla ei sanamuotonsa mukaan edellytä, että hyökkäyksen tekee toinen valtio. Kansainvälisessä oikeudessa on melko laajasti hyväksytty, että valtiolla on YK:n 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.

YK:n 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 ennakolta annettua epäamättömän selvää ilmoitusta, jolla on joko perustellun sodanjulistuksen taikka sellaisen uhkavaatimuksen muoto, johon sisältyy ehdollinen sodanjulistus". Sittemmin 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-II lisäpöytäkirjassa (SopS 81-82/1980), *sodan* käsitteen on korvannut käsite *aseellinen selkkaus*, jonka avulla sodan oikeussäännöt on voitu ulottaa valtioiden välisiin selkkauksiin 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 aina muodosta YK:n peruskirjan 51 artiklan tarkoittamaa valtion puolustusoikeuden käyttämistä, vaan kyse voi olla pienimuotoisemmasta reagoinnista kansainvälisen tapaoikeuden vastaiseen valtiosuvereniteetin loukkaukseen. Tällainen sotilaallinen voimankäyttö voi kuitenkin laajentua varsinaiseksi aseelliseksi selkkaukseksi.

Kansallisesti perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Sodan osalta säännöksen tarkoitus on, että presidentillä ei yksinomaan ylipäällikönsä nojalla ole lupa aloittaa vihollisuuksia toista valtiota vastaan. Sotilaallisten puolustautumistoimien osalta

perustuslain 93§:n 1 momentin lähtökohtana 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.

Sodan oikeussääntöjen eli aseellisissa selkkauksissa sovellettavan humanitaarisen oikeuden keskeisiin 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. Siviilillä on sopimusten tarjoama suoja aina, kunhan hän ei ryhdy ottamaan välittömästi osaa vihollisuuksiin, jolloin hän menettää hänelle muutoin kuuluvan immuniteettiaseman. 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 kappale kuitenkin viittaa valtioiden yleisesti hyväksytyyn käytäntöön, jonka mukaan selkkauksen osapuolen säännöllisiin ja sotilaspukua käyttäviin aseistettuihin yksiköihin määrätyt 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),

mien 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 2015 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 sotilaksi. Oikeudellisissa arvioissa Krimin valtaus samoin kuin sen myöhempi liittäminen Venäjään on todettu yksiselitteisesti Ukrainan täysvaltaisuuden kohdistuneeksi YK:n peruskirjan tarkoittamaksi 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.

### **Merioikeus ja viaton kauttakulku**

Valtion alusten oikeudellinen koskemattomuus kuuluu immuniteettikysymyksiin omana ryhmänään. Valtionalusten immuniteettia koskeva periaate on tunnustettu Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeuskonferenssien tuloksena vuonna 1982 hyväksytyssä YK:n merioikeusyleissopimuksessa, jäljempänä merioikeusyleissopimus.. Suomi on osapuolena vuonna 1994 kansainvälisesti voimaan tulleessa merioikeusyleissopimuksessa (SopS 49—50/1996).

Rauhan aikana sota-alukset on vapautettu vieraan valtion lainkäyttövallasta. Merioikeusyleissopimuksen mukaan sota-aluksella tarkoitetaan valtion asevoimille kuuluvaa alusta, jossa on selvät ulkoiset kansallisuustunnukset ja joka on asiaankuuluvasta palveluluettelosta tai vastaavasta ilmenevän, valtion asianmukaisesti tehtävään määräämän upseerin komennossa ja jonka miehistö on tavanomaisen sotilaskurin alainen.

Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei valtio, jonka aluemerellä ulkomainen alus liikkuu, voisi siihen mitenkään puuttua. Merioikeusyleissopimuksen mukaisesti rantavaltion täysivaltaisuus ulottuu aluemerelle. Tätä rajoittaa vieraiden alusten oikeus viattomaan kauttakulkuun. Jos alus syyllistyy viatonta kauttakulkua koskevien säännösten loukkauksiin, se voidaan velvoittaa poistumaan aluemereltä. Myös sota-aluksilla on oikeus viattomaan kauttakulkuun. Jos sota-alus ei noudata kauttakulkua aluemerellä koskevia rantavaltion lakeja ja määräyksiä ja jättää huomiotta sille esitetyn pyynnön noudattaa niitä, rantavaltio voi merioikeusyleissopimuksen nimenomaisen määräyksen mukaisesti vaatia sitä heti poistumaan aluemereltä. Mitä edellä on todettu voimakeinojen käytöstä aluevalvonnassa, koskee myös aluevesiä.

### **Schengenin rajasäännöstö**

Euroopan unionin sisärajaista, ulkorajasta, rajanylityspaikasta, rajavalvonnasta, rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksesta säädetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö. Tämän asetuksen tarkoituksena on kehittää ulkorajojen yhdennettyä valvontaa koskevan Euroopan unionin politiikan lainsäädännöllistä osiota vahvistamalla EU:n ulkorajojen ylittävien henkilöiden rajatarkastuksia ja sisärajavaltion väliaikaista palauttamista koskevat säännöt. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin EU-maiden, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta, ulkorajan ja Schengen-alueen (22 EU-maan sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin muodostavan sisärajjattoman alueen) sisärajan ylittäviin henkilöihin.

Schengenin rajasäännöstön III-osaston 2 luvun mukaan 23 artiklan mukaan jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava vaara, EU-maa voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille enintään 30 päiväksi (ja mahdollisesti pidempään säännöstössä säädetyn ehdoin) tai vakavan vaaran ennakoitun keston ajaksi. Tähän toimenpiteeseen on kuitenkin turvauduttava vain viimeisenä vaihtoehtona. Jos EU-maa aikoo palauttaa rajavalvonnan sisärajoille, sen on ilmoitettava tästä viipymättä Schengen-alueen muille EU-maille ja Euroopan komissiolle mahdollisten neuvottelujen aloittamiseksi. Päätös annetaan tiedoksi samaan aikaan myös Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Jos EU-maan yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava vaara edellyttää välittömiin toimiin ryhtymistä, asianomainen EU-maa voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi. Sen on ilmoitettava päätöksestään muille EU-maille ja komissiolle.

Suomessa tästä menettelystä säädetään rajavartiolaitain 15 §:ssä, jossa säädetään rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille. Lainkohdan mukaan Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa tarkoitettua rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajavalvonnan palauttamista sisärajoille koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä.

### **Ulkomainen lainsäädäntö**

Tarkasteltaessa eri maiden lainsäädäntöä aluevalvonnan alalta, voidaan yleisesti todeta, että vieraan valtionaluksen ja valtioniilma-alueen 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.

### **Ruotsin aluevalvontalainsäädännöstä**

Vertailun kohteeksi on syytä valita Ruotsin aluevalvontajärjestelmä ja sitä koskeva lainsäädäntö, sillä Euroopan unionin rantavaltioista Ruotsi on laajoine saaristoineen 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 (Tillträdesförrordning 1992:118). Asetus sisältää säännöksiä muun muassa ulkomaisen valtionaluksen, valtioniilma-alueen ja sotilasajoneuvon maahantulosta ja maassalosta. Valtionaluksen, valtioniilma-alueen sekä sotilasajoneuvon maahantulo on lähtökohtaisesti luvanvaraista. Luvan on toimivaltainen myöntämään Ruotsin puolustusvoimat, ei kuitenkaan silloin kun kyseessä on sota-alueen, 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 merialueella 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 tuholais toimintaa ja terrorismia sekä vakoilua ja muulla tavalla tapahtuvaa kokonaisuomaanpuolustusta koskevan salaisen tiedon paljastumista. Laissa säädetään myös yleisön suojelemisesta vaaroilta, joita sotilaallinen toiminta voi aiheuttaa. Jos pääsyä tiettyyn laitokseen, kohteeseen, alukseen tai ilma-alukseen tai sen käyttämistä on tarpeen rajoittaa edellä mainitun lain 1 §:ssä säädetyssä 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 mainituissa pykälässä tarkoitettuja laitoksia ja alueita voidaan määrätä suojelukohteiksi, jos niillä on merkitystä Ruotsin kokonaisuomaanpuolustukselle 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 suojaamisesta koskevan lain 1 §:ssä säädetyillä 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.

Lain täytäntöönpanosta säädetään asetuksella (Förordning 1990:1334 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.). Asetuksen 9 §:ssä luetellaan 17 suoja-alueita, joiden sijainti ja laajuus ilmenee asetuksen karttaliitteestä (1996/190). Merenmittauksen ja ilmakuvauksen luvanvaraisuudesta sekä merenmittauksessa ja ilmakuvauksessa saatavien tietojen käsittelystä ja tallettamisesta säädetään maastotietojen suojaamisesta koskevassa laissa (Lag om skydd för landskapsinformation, 1993:1742).

Yhteiskunnan tärkeiden laitosten suojaamisesta koskevan lain 3 §:n mukaan Ruotsin vesialueella ei saa ilman lupaa toimeenpanna merenmittausta. Lupa myönnetään ainoastaan, jos siihen on erityisiä syitä. Lupa ei kuitenkaan vaadita satamanpitäjältä, jos kysymys on sataman alueella tapahtuvasta merenmittauksesta. Lain 4 §:ssä säädetään ilmakuvauksen luvanvaraisuudesta erityisillä lentorajoitusalueilla.

Lain 5 §:n mukaan lupa vaaditaan myös sähköisessä muodossa pidettävälle maastotietokannalle. Lupa myönnetään, jos tiedoston sisältämien tietojen ei voida katsoa aiheuttavan haittaa Ruotsin kokonaisuomaanpuolustukselle. Myös ilmakuvien ja karttojen, joiden mittakaava on suurempi kuin 1:100 000, sekä muun maastotietoaineiston levittäminen on lain 6 §:n mukaan luvanvaraista.

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 viranomaisten 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 määrätyt virkamiehet. Aluevalvontalain 6 luvussa säädetään tarkemmin aluevalvontaviranomaisista, niiden tehtävistä sekä toimivallasta. Laki on perusrakenteeltaan toimivaa lainsäädäntöä.

Aluevalvontalaki on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Tuolloin sääntelyn perusoletus oli, että vieraan valtion sotilas käyttää sotilaspuvussa valtiollisia tunnuksia ja on selvästi tunnistettavissa vieraan valtion sotilaaksi. Tämä käy ilmi aluevalvontalain 2 §:stä, jossa säädetään lain tarkoittamista määritelmistä. 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.

Aluevalvontalain 1 luvun 2 §:n 2 -kohdassa määritetään aluevalvontalain alueellisesta ulottuvuudesta. Tämän lainkohdan mukaan Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla. Tämä lain alueellista soveltamista koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää nykyisestä lain tasolla. Sinänsä aluevalvonnasta annettu valtioneuvoston asetuksen 24 §:ssä säädetään tarkemmin aluevalvontaviranomaisen toimivaltuuksista myös tilanteissa 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.

Nykytilaa arvioidessa 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

**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

valtionjohdon päätöksenteolle, viimesijassa tasavallan presidentille. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää myös erityissääntelyn nojalla aluevalvontalain mukaisessa alueloukkaustilanteessa tai puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetyn edellytyksin rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terroristisen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

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 säädettyä lainsäätäjää valitsi ratkaisun, jonka mukaan normaalioloissa sotilaallisten voimakeinojen käytöstä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi päättää pääsäännön mukaan puolustusministeriö. Tästä on säädetty aluevalvontalain 33 §:n 2 momentissa. Tähän liittyy aluevalvontalain 23 §:n 1 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 alaisuuden 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 eriävä 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 voimakeinoin 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.

**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

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 valtioilla katsotaan olevan luonnollinen oikeus puolustautumiseen jos ne joutuvat aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Periaate on kirjattu myös YK:n peruskirjan 51 artiklaan.

Aluevalvontalain 34 §:ssä säädetään aluevalvontaviranomaisen toimivaltuudesta ryhtyä heti asian vaatimiin torjuntatoimenpiteisiin, jos vihamielisestä toiminnasta aiheutuu välitön ja vakava vaara valtakunnan turvallisuudelle. Hallituksen esityksen (HE 38/2000 vp) mukaan vaaran välittömyydellä tarkoitetaan sitä, ettei tilanteen kiireellisyys sallisi toimenpiteitä koskevan päätöksenteon siirtämistä ylemmille viranomaisille. Tämä hätävarjeluoikeudentyyppinen sääntely valtiotoimijan vihamielisen toiminnan torjumisesta on täsmennettävä koskemaan myös tunnukseton sotilaallista uhkaa.

Aluevalvontalain 34 § säättää Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtäväksi ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. 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 tosiasiaa tapahtua hyvinkin matalalla Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hierarkkisella tasolla.

On syytä kuitenkin huomata, että aluevalvontalain 34 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan toimenpiteeseen ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle. Tällä perustella puolustusministeriö voi pidättää aluevalvontalain 23 §:n 3 momentissa säädetysti yksittäisessä konkreettisesti alueloukkaustilanteessa päätöksentekotoimivallan ja siten reagointikeinon itsellään eikä tilanne eskaloitu yksittäistapauksen perusteella hallitsemattomasti. 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;



**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

- 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 tarkoitetussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

Aseellisissa konflikteissa 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 kansallistunnuksimerkit samoin kuin ajoneuvojen vastaavat kansallistunnuksimerkit. Nämä ovat aiheuttaneet toiminnan kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastaneet valtion päätöksentekojärjestelmän kykyä reagoida riittävän nopeasti tällaiseen uhkaan, joka on selvästi ollut toimijan toiminnan tarkoituksena. Tällaisella toiminnalla on myös saatu pitkitettyä aseellisia konflikteja. Kyse ei ole mistään 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 laki ei tunnista kaikkia muuttuneen turvallisuusympäristön ulkoisia sotilaallisia uhkia.

Aluevalvontalaki on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Tuolloin sääntelyn lähtökohtana on ollut, että vieraan valtion sotilas käyttää sotilaspuvussa valtiollisia tunnuksia ja on selvästi tunnistettavissa vieraan valtion sotilaaksi. Tämä käy ilmi aluevalvontalain 2 §:stä, jossa säädetään lain tarkoittamista määritelmistä. 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 sisältykö aluevalvontalain säännösten piiriin sotilasosastoon rinnastuva järjestäytyneet ryhmä, joka toimii yhteisen johdon alaisena joukkona ja jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ja joiden käyttö voi liittyä kiinteästi hybridiuvaikuttamisen keinovalikoimaan. Sääntelytarkkuuden lisääminen on perusteltua.

Alueloukkaustilanteessa kyseeseen voi tulla järjestäytyneet vieraan valtion sotilaisiin sekä sotilasosastoon rinnastuva ryhmä, joka koostuu vähintään kahden tai useamman henkilön muodostamasta, tietyn ajan

koossa pysyvistä, rakenteeltaan selvästi jäsentyneistä 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 sekä alueloukkauksia ja kohdistukseen Suomeen valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavia vihamielisiä tekoja.

Aluevalvontalaki ei myöskään tunnista lain tarkoittamana vihamielisenä toimintana järjestäytyneen vieraan valtion sotilaisiin rinnastuvan ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa. Nykytilan tulkinnanvaraisuus on varsin ongelmallista sääntelyn kuitenkin mahdollistaessa sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen.

Aluevalvontalain päätöksentekomekanismi ja sotilaallisten voimakeinojen käyttö aluevalvontatehtävissä ja maanpuolustustehtävissä muodostavat toimivan ja hyväksytyyn sääntelykokonaisuuden. Aluevalvontalain piiriin on tarvetta määritellä tiettyjä uusia uhkia, joiden sisällyttäminen aluevalvontalakiin ei anna tarvetta aluevalvontalainsäädännön kokonaisuudistukselle. On syytä korostaa, että aluevalvontalain toimivaltuuksin ei torjuta terrorismia eikä järjestäytyneitä rikollisuutta, jotka kuuluvat sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten alaan.

### **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 konflikteissa 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. Kyse ei ole mistään uudesta, eikä vain eurooppalaisesta ilmiöstä, esimerkkejä tunnuksettomista taistelijoista on kaikkialta maailmasta pitkältä ajalta.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamista ja valvontaa koskeva lainsäädäntö vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia. Aluevalvontalain tarkentamisella Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamista ja valvontaa koskeva lainsäädäntö saatettaisiin kattavammin vastaamaan nykyisiä muuttuneen turvallisuustilanteen vaatimuksia ja uudenlaatuisia sotilaallisia uhkia.

#### **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 tunnuksat. Nämä ovat aiheuttaneet toiminnan kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastaneet valtion päätöksentekojärjestelmän kykyä reagoida riittävän nopeasti tällaiseen uhkaan, joka on selvästi ollut toimijan toiminnan tarkoituksena. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset, joiden perusteella alueloukkaustilanteessa voidaan käyttää voimakeinoja myös alkuperältään tunnistamattomaan ja tunnuksettomaan sotilaalliseen valtiollisen toimijaan.

Lisäksi ehdotetaan, että vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan vieraan valtion lisäksi myös järjestäytyneen vieraan valtion sotilaisiin rinnastuvan ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi lain tasolla sitä, että järjestäytyneellä vieraan valtion sotilaisiin sekä sotilasosastoon rinnastuvalla ryhmällä tarkoitetaan vähintään kahden tai useamman henkilön muodostamaa, tietyn ajan koossa pysyvää, rakenteeltaan selvästi jäsentynyttä ja yhteisen johdon alaisena, ilman vieraan valtion asevoimien sotilaallisia tunnuksia aseistettuna toimivaa yhteenliittymää, joka komentosuhteessa vieraan valtion asevoimiin tai muutoin vieraan valtion ohjauksessa tai tuella toimii yhteistuumin kohdistukseen Suomeen aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluerikkomuksia sekä alueloukkauksia ja kohdistukseen Suomeen valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavia vihamielisiä tekoja.

Aluevalvontalain 1 luvun 2 §:n 2 -kohdassa säädetään aluevalvontalain alueellisesta ulottuvuudesta. Tämän lainkohdan mukaan Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla. Tämä lain alueellista soveltamista koskeva sääntely on tulkinnanvarainen ja sitä tulisi täsmentää nykyisestä. Esityksessä ehdotetaan, että aluevalvontalaissa tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen voidaan kohdistaa myös tunnistettomaan sotilaaseen, sotilasosastoon tai näille kuuluvaan sotilasajoneuvoon koko Suomen alueella.

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 sotilasajoneuvot tunnistettaisiin saman periaatteen mukaisesti, kuin ilma-alukset. Aluevalvonta-asetuksen 18 § mukaan Suomen ilmatilaan tulevaa ilma-alusta pidetään sotilasilma-aluksena kunnes se on tunnistettu joksikin muuksi.

Lisäksi sääntelyn selkeyden vuoksi ehdotetaan, että Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla, mutta tämän lisäksi sellaista tilannetta, jossa oikeudettomasti ulkomailta Suomen alueelle tullut vieraan valtion sotilas tai sotilasajoneuvo tavataan muualla Suomen alueella. Kyseessä olisi ulkovalloista Suomeen kohdistuva loukkaus, eikä esimerkiksi valtion sisäisen turvallisuuden vakava häiriötilanne.

## **4 Esityksen vaikutukset**

### **4.1 Taloudelliset vaikutukset**

Säädösmuutoksista ei aiheudu lisäkustannuksia viranomaisten toimivallanjaon ja aluevalvontalain peruseriaatteiden pysyessä ennallaan.

### **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 lisäkustannuksia.

### 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Muutoksella on yhteiskunnan turvallisuutta parantava vaikutus ulkoista uhkaa vastaan. Varautuminen muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti sekä säädöspohjaa kehittämällä. Turvallisuusuhkiin vastaaminen edellyttää uhan oikea-aikaista tunnistamista, riittäviä vaikuttamisen suorituskykyjä sekä selkeää sotilaallisen voimankäytön päätöksentekomekanismeja. Sääntelyratkaisut perustuvat voimassa olevan lainsäädännön ratkaisumalleihin, eikä suuria periaatteellisia muutoksia ehdoteta.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 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, Turvallisuuskomitean sihteeristöltä...

Lausuntopyyntö oli myös Puolustusministeriön www-sivuilla yleisön saatavilla.

Lausuntopalautteessa...

### 5.2 Vaihtoehtojen vertailu

Asian valmistelun aikana harkittiin eri sääntelyvaihtoehtoja, joilla asettamispäätöksessä määriteltyyn tavoitteeseen voitaisiin päästä.

Asiassa harkittiin ensinnäkin 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. Konkreettisesti tulkintatilanteessa voimassa oleva aluevalvontalainsäädäntö ei siten antaisi riittävästi oikeudellista tukea päätöksentekijöille vaadittavan ratkaisun tekemiseen. Aluevalvontalaki ei myöskään tunnista lain tarkoittamana vihamielisenä toimintana tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa. Nykytilan tulkinnanvaraisuus 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 (971/2000) 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 järjestäytyntä yhteisen johdon alaisena olevaa tunnukseton 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.

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

Lausuntokierroksella saadun lausuntopalautteen perusteella arvioitiin myös seuraavia vaihtoehtoja...

## **6 Ahvenanmaan asema**

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaisissa 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 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) sopimusten määrittämää aluetta. Rajojen teknisestä määrittämisestä 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.

### **7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

Oikeusvaltioperiaate vahvistetaan perustuslain (731/1999) 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 konfliktin 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 olla 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 toimivaltasäännöksiä, 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 aluevalvontalain tarkoittamia 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 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 sotatoimista. Aluevalvontalain soveltamisalan mukaisissa tilanteissa kynnys sotatoimiin ryhtymisestä ei ole ylittynyt, eikä kyseessä ole Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan tarkoittama valtion puolustautumistoimi.

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 PeVI 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 (PeVI 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 merkittävällä tavalla monien ihmisten useisiin perusoikeuksiin. Siten sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimus.

Hallituksen esitystä on tarkasteltava edellä kuvatussa perustuslain asettamassa oikeudellisessa viitekehyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 10/2005 vp) mukaan laista on käytävä ilmi, mitä siinä tarkoitetaan sotilaallisilla voimakeinoilla. Voimassa olevan aluevalvontalain 33 §:ssä mukaan Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tarpeellisia sotilaallisia voimakeinoja. Saman lainkohdan mukaan sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä.

Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Aluevalvontalaista ilmenee, millä edellytyksillä Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos voivat käyttää sotilaallisia voimakeinoja. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisten voimakeinojen käyttö rajataan aluevalvontalain 33 §:ssä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi ja 34 §:n 1 momentin mukaan valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan valtiollisen vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Aluevalvontalain 33 §:n mukaan sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi päättää puolustusministeriö, jollei Puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu taikka lain 34 §:ssä toisin säädetä. Pääsäännön mukaan päätös sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä aluevalvontalaissa tarkoitetuissa tilanteissa tehdään vastuunalaisen ministerin johtamassa ministeriössä, jolloin päätöksenteko säilyy parlamentaarisen kontrollin piirissä.

Aluevalvontalain 34 §:n 2 momentissa on määritelty vihamielinen toiminta. Lakiesityksellä vihamielistä toimintaa tarkennettaisiin ja täsmennettäisiin vastaamaan muuttunutta kansainvälistä turvallisuusympäristöä. Uudella sääntelyllä laissa rajatusti esitetään vihamielinen toiminta koskemaan myös sellaista sotilaallista uhkaa, jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ulkoisten tunnusmerkkien perusteella ja joka kohdistuu ulkovalloista Suomeen. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset, joiden perusteella alueloukkaustilanteessa laissa rajatuin edellytyksin voidaan käyttää sotilaallisia voimakeinoja myös alkuperältään tunnistamattomaan sotilaalliseen valtiolliseen toimijaan ja sen käyttämiin sotilaallisiin välineisiin. Ehdotetussa tilanteessa sotilaallisten voimakeinojen käyttö on sidottu aluevalvontalaissa tarkoitettuihin Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan, Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisen sekä Suomeen ulkomailta kohdistuvan vihamielisen toiminnan torjumiseksi tilanteisiin, jotka ovat edellytyksiä ja oikeusvaltioperiaatteen tarkoittamia rajauksia sotilaallisen voimankäytölle aluevalvontalain mukaan. Esitettävän sääntelyn ulkopuolelle on rajattu rikoslain (39/1889) 34 a luvussa tarkoitettut teot, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen kuuluu poliisiviranomaisille.

Puolustusvoimista annetun lainsäädännön kokonaisuudistuksessa vuonna 2007 säädettiin sotilaallisesta maanpuolustustehtävästä ja toimivallasta käyttää siinä sotilaallisia voimakeinoja (4 §) perustuslain

**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

säättämisjärjestyksessä. Tämä tehtävä on osoitettu Puolustusvoimille, jonka ensisijaisena viranomaistehtävänä on vastata sotilaalliseen uhkaan sekä tällaisten tehtävien lainmukaiseen suorittamiseen vaadittava osaaminen. Rajavartiolain 3 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Sotilaallisen maanpuolustuksen tilanteessa rajajoukot tai sen osia liitettäisiin tasavallan presidentin asetuksella Puolustusvoimiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 § ja 7 § mukaisesti. Sotilaallinen maanpuolustustehtävä voi siis perustua ainoastaan Puolustusvoimista annettuun lakiin ja sitä koskevaan sotilaskäskymenettelyyn. Esityksellä ei ole vaikutusta tähän sääntelykokonaisuuteen.

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 artiklan tarkoittamasta 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 päätää 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.

Kansainvälisen tapaoikeuden mukaan vaatimukset sotilaallisen voimakäytön suhteellisuudesta ja välttämättömyydestä merkitsevät tilannekohtaisesti soveltuvaa rajoitusta myös mahdollisuudelle käyttää erilaisia sotavarusteita yllä mainituissa tilanteissa. Kansainvälisessä oikeudessa tapaoikeudeksi vakiintuneen käytännön mukaisesti suhteellisuuden ja välttämättömyyden vaatimuksien kautta arvioidaan sotilaallisten voimakeinojen käytön puolustettavuutta. Yleisen periaatteen mukaan kaikkien viranomaisten voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin muihin seikkoihin. Tältä osin ehdotus vastaa lainsäädännössä tavanomaista sääntelyä voimakeinojen käytön oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä arvioitaessa huomioon otettavista seikoista.

Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella on alueellisen koskemattomuuden valvonnan, Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisen sekä Suomeen ulkomailta kohdistuvan vihamielisen toiminnan torjumisen tilanteissa tulee kuitenkin olla mahdollisuus käyttää kaikkia niitä sotavarusteita, jotka soveltuvat alueellisen koskemattomuuden valvonnan sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisen tehtäviin sekä Suomeen ulkomailta kohdistuvan vihamielisen toiminnan torjumiseksi Suomen valtakunnan rajoilla ja alueella. Voimakeinojen käytössä noudatettavista suhteellisuuden vaatimuksista ja seikoista, joihin on kiinnitettävä huomiota nimenomaan sotilaallisten voimakeinojen käytön puolustettavuutta arvioitaessa.

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.



**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

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 tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

#### 1.1 Aluevalvontalaki

**2 § Määritelmät.** Sääntelyn selkeyden vuoksi aluevalvontalain 2 § 2 -kohtaa tarkennetaan siten, että *Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla* tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa Suomen valtakunnan alueella tilanteessa, jossa oikeudettomasti Suomen alueelle tullut vieraan valtion sotilas, sotilasosasto tai sotilasajoneuvo tavataan muualla Suomen alueella. Kyseessä on aluevalvontalain alueellisen soveltamisalan tekninen tarkentaminen. Määritelmästä poistettaisiin alueellista ulottuvuutta koskeva maininta, jonka mukaan aluevalvontaviranomaiset toimivat ensisijaisesti Suomen valtakunnan rajoilla.

Näin ollen aluevalvontaviranomaisten toimivaltuudet soveltuisivat paitsi valtakunnan rajoilla, mutta tietyin edellytyksin myös muualla Suomen alueella. Käytännössä aluevalvontaviranomaiset toimisivat edelleen ensisijaisesti Suomen rajoilla aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Lain soveltamisalalla kyseeseen tulee ulkovalloista Suomeen kohdistuva loukkaus, eikä esimerkiksi valtion sisäisen turvallisuuden vakava häiriötilanne, joka kuuluu poliisiviranomaisten tehtäviin.

Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 5a -kohta, joka sisältäisi tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän määritelmän. Tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitettaisiin vähintään kahden tai useamman henkilön muodostamaa, tietyn ajan koossa pysyvää, rakenteeltaan selvästi jäsentynyttä ja yhteisen johdon alaisena, ilman vieraan valtion asevoimien sotilaallisia tunnuksia aseistettuna toimivaa yhteenliittymää, joka komentosuhteessa vieraan valtion asevoimiin tai muutoin vieraan valtion ohjauksessa tai tuella toimii yhteistuumin kohdistaa Suomeen tässä laissa tarkoitettuja aluerikkomuksia sekä alueloukkauksia ja kohdistaa Suomeen valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavia vihamielisiä tekoja.

Kyseeseen tulisi tilanne, jossa alueloukkaustapahtumassa vihamielisellä toimijalla ei olisi selkeitä havaittavissa olevia tunnusmerkkejä, esimerkiksi sotilasuniformujen kansallistunnusmerkkejä tai ajoneuvojen vastaavia tunnuksia. Tällaiset tilanteet voisivat aiheuttaa kansainvälisten esimerkkien mukaan kohdevaltioissa sekaannusta ja hidastaa valtion kykyä reagoida sotilaalliseen uhkaan, mikä on vihamielisen toimijan tarkoituksena.

Nykyisin aluevalvontalain 2 § 6 -kohdassa sotilasajoneuvolla tarkoitetaan sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle kuuluvaa ajoneuvoa. Viimeisimmissä aseellisissa konflikteissa 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. Esitetyn muutoksen johdosta sotilasajoneuvot tunnistettaisiin saman periaatteen mukaisesti, kuin ilma-alukset. Aluevalvonta-asetuksen 18 § mukaan Suomen ilmatilaan tulevaa ilma-alusta pidetään sotilasilma-aluksena, kunnes se on tunnistettu joksikin muuksi.

Esitettyjen määritelmiä koskevien 2 §:n muutosten ja muiden esitettyjen muutosten johdosta aluevalvontalain kaikkia toimivaltuuksia voidaan soveltaa myös tunnuksettomiin sotilaallisiin toimijoihin koko Suomen alueella.

**25 § Huomautus ja varoitus sekä aluevalvonta viranomaisen määräykset.** Voimassaolevan lain mukaan aluevalvontaviranomainen voi määrätä Suomen alueella lainvastaisesti olevan vieraan valtion sotilaan, sotilasosaston, sotilasajoneuvon, valtionaluksen tai valtionilma-aluksen poistumaan Suomen alueelta. Säännöksen toista momenttia täsmennettäisiin siten, että se kattaa myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän ja näille kuuluvat ajoneuvot.

**34 § Vihamielisen toiminnan torjuminen.** Lainkohtaa muutetaan siten, että tämän pykälän soveltamisalan piiriin kuuluisi myös sellainen sotilaallinen uhka, jonka valtiollinen alkuperä ei ole suoraan tunnistettavissa. Lainkohdassa määriteltyihin toimenpiteisiin voitaisiin siis ryhtyä vihamielisen toiminnan torjumiseksi, kun alueloukkaajana olisi tunnukseton sotilaallinen ryhmä.

Siten aluevalvontalaissa tarkoitettu vihamielisen toiminnan torjuminen voidaan kohdistaa myös tunnuksettomaan sotilaaseen, sotilasosastoon tai näille kuuluvaan sotilasajoneuvoon koko Suomen alueella. Kyseessä olisi ulkovalloista Suomeen kohdistuva loukkaus, eikä esimerkiksi valtion sisäisen turvallisuuden vakava häiriötilanne. Sääntelyä ei sovelleta poliisin toimivallan piiriin kuuluviin järjestäytyneen rikollisuuden organisaatioihin, terrorismirikoksiin tai laittomaan maahantuloon liittyviin rikoksiin.

## 2 Lakiehdotukset

### Laki aluevalvontalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* aluevalvontalain 2 §:n 2 ja 6 -kohta ja 25 § 2 momentin 2 -kohta ja sekä *lisätään* 2 §:ään uusi 5a -kohta ja 34 § 3 momentti.

#### 2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) *Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla* aluevalvontaviranomaisten toimintaa aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

...

5a) *tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä* yhteisen johdon alaisena toimivaa, vieraan valtion sotilaisiin rinnastuvaa, sotilaallisesti järjestäytyntä joukkoa, jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa.

...

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

#### 25 § Huomautus ja varoitus sekä aluevalvonta viranomaisen määräykset

...

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

....

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

...

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 tai tunnukseton sotilaallinen ryhmä oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

**TAI**

34 § lisätään uusi 3 momentti:

Säännökset, joita sovelletaan sotilasosastoon, koskevat myös tunnukseton sotilaallista ryhmää.

**TAI**

34 § lisätään uusi 3 momentti:

Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän toimintaa edellä 1 ja 2 momentissa säädetyissä tilanteissa.

RINNAKKAISTEKSTIT

<p><b>Voimassa oleva aluevalvontalaki (755/2000)</b></p> <p>2 § Määritelmät</p> <p>Tässä laissa tarkoitetaan:</p> <p>1) Suomen alueella valtakunnan maa- ja merirajojen sekä aluemerren ulkorajan sisäpuolella olevia maa- ja vesialueita sekä niiden yläpuolella olevaa ilmatilaa;</p> <p>2) Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi;</p> <p>3) Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisella puolustusvoimien ja muiden aluevalvontaviranomaisten voima- tai muita toimenpiteitä alueloukkauksen estämiseksi tai torjumiseksi;</p> <p>4) sotilaalla sotilaspukuista valtion asevoimiin kuuluvaa aseistettua tai aseistamatonta henkilöä;</p> <p>5) sotilasosastolla kahta tai useampaa yhteisen johdon alaisena olevaa sotilasta;</p> <p>6) sotilasajoneuvolla sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle kuuluvaa ajoneuvoa;</p> <p>7) valtionilma-aluksella sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tullilma-alusta sekä ilma-alusta, joka on valtion kuljetus-, kuriiri-, kartoitus- tai muussa vastaavassa lentotehtävässä;</p> <p>8) sotilasilma-aluksella valtion asevoimille kuuluvaa sotilaallisin kansallisuustunnuksin varustettua ilma-alusta;</p> <p>9) valtionaluksella sota-, rajavartio-, poliisi- ja tullialusta sekä alusta, jota muussa kuin kauppamerenkulussa käytetään pääasiassa valtion tarkoitukseen;</p> <p>10) sota-aluksella valtion asevoimille kuuluvaa sotilaallisin kansallisuustunnuksin varustettua alusta, joka on valtion</p>	<p><b>Muutetaan</b> 2 § 2 -kohtaa ja <b>lisätään</b> uusi 5a-kohta (kaksi vaihtoehtoista säännösehdotusta) ja <b>tarkennetaan</b> 6-kohtaa seuraavasti:</p> <p>2 § Määritelmät</p> <p>Tässä laissa tarkoitetaan:</p> <p>2) <b>Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.</b></p> <p>5a) <b>tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä yhteisen johdon alaisena toimivaa, vieraan valtion sotilaisiin rinnastuvaa, sotilaallisesti järjestäytynyttä joukkoa, jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa.</b></p> <p>6) <b>sotilasajoneuvolla</b> sotilaallisin tunnuksin varustettua taikka selvästi sotilaalliseen tarkoitukseen valmistettua tai varustettua valtiolle <b>tai tunnusasettomalle sotilaalliselle ryhmälle</b> kuuluvaa ajoneuvoa;</p>
---	--

**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

<p>tehtävään määräämään sotilaan komennossa ja jonka miehistö on sotilaskurin alainen;</p> <p>11) viattomalla kauttakululla Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (SopS 49–50/1996) tarkoitettua viatonta kauttakulkua.</p>	
<p>25 § Huomautus ja varoitus sekä aluevalvonta viranomaisen määräykset</p> <p>Aluevalvontaviranomaisella on tässä laissa säädettyä tehtävää suorittaessaan oikeus antaa huomautus ja tarvittaessa varoitus sille, joka rikkoo tai on vaarassa rikkoa tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.</p> <p>Jos joku 1 momentissa tarkoitettua huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta ei noudata sitä kieltoa tai määräystä, jota huomautus tai varoitus koskee, aluevalvontaviranomaisella on yksittäistapauksessa oikeus:</p> <p>1) määrätä suoja-alueella noudatettaviksi annettuja säännöksiä tai määräyksiä rikkova poistumaan suoja-alueelta;</p> <p>2) määrätä Suomen alueella lainvastaisesti oleva vieraan valtion sotilas, sotilasosasto, sotilasajoneuvo, valtionalus tai valtioniilma-alus poistumaan Suomen alueelta;</p> <p>3) määrätä ajoneuvo tai alus pysäytettäväksi sekä ilma-alus laskeutumaan, jos toimenpide on tarpeen aluerikkomuksen tai alueloukkauksen estämiseksi tai selvittämiseksi;</p> <p>4) määrätä ajoneuvo, ilma-alus tai alus siirrettäväksi, jos toimenpide on tarpeen aluerikkomuksen tai alueloukkauksen jatkamisen estämiseksi tai mainitun rikoksen selvittämiseksi.</p>	<p><b>Muutetaan</b> 25 § 2 momentin 2-kohtaa</p> <p>2) määrätä Suomen alueella lainvastaisesti oleva vieraan valtion sotilas, sotilasosasto <b>tai tunnuksen sotilaallinen ryhmä</b>, sotilasajoneuvo, valtionalus tai valtioniilma-alus poistumaan Suomen alueelta</p>
<p>34 § Vihamielisen toiminnan torjuminen</p> <p>Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Tällöin on tarvittaessa käytettävä sellaisia sotilaallisia voimakeinoja, joita toiminnan vaarallisuus ja muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Toimenpiteeseen</p>	<p><b>Muutetaan/tarkennetaan vihamielisen toiminnan</b> määritelmää 34 § 2 momentissa tai lisätään uusi 3 momentti seuraavasti (kolme sääntelyvaihtoehtoa):</p>

**Luonnos lausuntokierrokselle 22.3.2017**  
**Puolustusministeriö / Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö**

<p>ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle.</p> <p>Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) vieraan valtion oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa;</li><li>2) vieraan valtion aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta;</li><li>3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa;</li><li>4) vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;</li><li>5) vieraan valtion aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseen valtioneilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää;</li><li>6) sitä, että vieras valtio oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.</li></ol>	<p>Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) vieraan valtion <b>tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän</b> oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa;</li><li>2) vieraan valtion aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion <b>tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän</b> sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta;</li><li>...</li><li>4) vieraan valtion <b>tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän</b> Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;</li><li>5) vieraan valtion <b>tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän</b> aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseen valtioneilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää;</li><li>6) sitä, että vieras valtio <b>tai tunnukseton sotilaallinen ryhmä</b> oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.</li></ol> <p><b>TAI</b></p> <p>34 § lisätään uusi 3 momentti: <b>Säännökset, joita sovelletaan sotilasosastoon, koskevat myös tunnukseton sotilaallista ryhmää.</b></p> <p><b>TAI</b></p> <p>34 § lisätään uusi 3 momentti: <b>Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan myös tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän toimintaa edellä 1 ja 2 momentissa säädettyissä tilanteissa.</b></p>
--	--