

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

”MINUN TALOANI ETTE TE SOTILAAT VIE!”

Tutkimus omaisuudensuojan rajoittamisesta sotilaallisen maanpuolustuksen perusteella

Pro gradu -tutkielma

Noora Viinamäki

SMVIR17
Johtaminen

Huhtikuu 2019

SISÄLLYSLUETTELO

LYHENTEET	2
1. JOHDANTO	3
1.1. Tutkielman lähtökohdat ja tausta	3
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaaminen	5
1.3. Tutkimusmenetelmä ja aineisto	7
2. OMAISUUDENSUOJA OSANA PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄÄ	11
2.1. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä	11
2.2. Omaisuus	15
2.3. Omaisuudensuojan käsite	20
2.4. Perusoikeuksien rajoittaminen	23
2.5. Omaisuudensuojan rajoittaminen	29
2.6. Omaisuuden pakkolunastus ja käyttörajoitus	36
3. YHTEISKUNNAN HÄIRIÖTILANTEET JA MAANPUOLUSTUS	43
3.1. Kansallinen turvallisuus ja perusoikeuksien kollisiotilanne	44
3.2. Maanpuolustuksen käsite	50
3.3. Yhteiskunnan häiriötilanteet	53
3.4. Kansainvälisoikeudelliset säännöt	59
3.5. Valtiosäännön kontrolli häiriötilanteissa	62
4. OMAISUUDENSUOJA MAANPUOLUSTUKSESSA	67
4.1. Erilaiset skenaariot ja häiriötilanteet	67
4.2. Perusoikeuksien rajoittaminen häiriötilanteissa	71
4.3. Omaisuudensuojan rajoittaminen häiriötilanteissa	75
4.4. Päätöksenteko ja toimivalta	85
4.5. Oikeusturva ja muutoksenhaku	90
4.6. Seuraamukset	94
4.7. Täydentävät menettelytavat	103
5. LOPUKSI	108
LÄHTEET	110

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 8, Viranomaisyhteistyön koulutusohjelma	Linja Kansallinen turvallisuus
Tekijä Noora Viinamäki	
Opinnäytetyön nimi ”MINUN TALOANI ETTE TE SOTILAAT VIE!” – TUTKIMUS OMAISUUDENSUOJAN RAJOITTAMISESTA SOTILAALLISEN MAANPUOLUSTUKSEN PERUSTEELLA	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto
Aika Huhtikuu 2019	Tekstisivuja 108 Liitesivuja 0
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Suomen tasavaltaisen valtiosäännön perusteet on kirjattu perustuslakiin, jonka keskeisenä osana voidaan nähdä yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Perusoikeuksien toteutuminen on säädetty julkisen vallan tehtäväksi, ja julkisen vallan on toteutettava turvaamisvelvoitettaan säätäessään uutta lainsäädäntöä sekä soveltaessaan sitä viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Omaisuudensuoja on yksi perusoikeuksista, ja sen perusteella jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja kattaa yksityisen omaisuuden laaja-alaisesti, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan kiinteistöjen kuten rakennuksien, yksityisen tiestön, maa-alueiden ja laitureiden omaisuudensuojan ulottuvuutta.</p> <p>Yhtenä osana sotilaallista maanpuolustusta ja kokonaisturvallisuutta viranomaisella on oikeus ulottaa erinäisiä toimenpiteitä omaisuudensuojan suojaamalle yksityiselle alueelle, ja näin ollen puuttua kansalaisten etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Tämän oikeusdogmaattisen tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella omaisuudensuojan ja maanpuolustuksen välistä kollisiotilannetta, ja selvittää vallitsevan lainsäädännön vaikutuksia käytännön toimintatapoihin. Yksityisen omaisuudensuoja ei ole niin ehdoton, ettei sitä voida missään tilanteessa rajoittaa, vaan joissain tapauksissa yksittäisen henkilön omaisuudensuojaa rajoittamalla voidaan turvata laajemman joukon perusoikeudet. Tämän perusteella puolustusvoimat voi lähtökohtaisesti rajoittaa yksilön omaisuudensuojaa maanpuolustuksen tukemiseksi ottamalla käyttöön kiinteistöjä.</p> <p>Tutkimuksen teemaa tarkastellaan kolmessa eri tilanteessa: normaalioloissa, poikkeusoloissa ja silloin kun puolustustilalain lisätoimivaltuudet ovat käytössä. Tutkimuksen perusteella puolustusvoimat voi lähtökohtaisesti rajoittaa omaisuudensuojaa sotilaallisten syiden vuoksi silloin, kun se on puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä. Syyn tulee kuitenkin perustua puolustusvoimille eduskuntalain perusteella annettuun toimivaltuuteen, eikä kyseessä voi olla omaisuuden pakkolunastukseen verrattava tilanne. Eri tilanteet eroavat toisistaan siinä, että tilanteen vakavoituessa puolustusvoimille on annettu lainsäädännöllisesti laajempia toimivaltuuksia omaisuuden käyttöön ja muutostoimenpiteiden suorittamiseen.</p> <p>Häiriötilanteissa yksilöillä on yhtäläinen oikeus oikeusturvaan ja sen mekanismeihin kuin normaalioloissa, minkä vuoksi hallinnon hyvät periaatteet sekä muut oikeusperiaatteet kuten lainalaisuus- ja suhteellisuusperiaate ovat päteviä myös valmiutta kohotettaessa. Omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa tietyin periaattein myös viranomaisyhteistoiminnassa.</p>	
<p>AVAINSANAT omaisuudensuoja, perusoikeudet, maanpuolustus, perusoikeuksien rajoittaminen, normaaliolot, poikkeusolot, puolustustilalaki, valmiuslaki, turvallisuus</p>	

LYHENTEET

HL	Hallintolaki
HE	Hallituksen esitys
HLainkäyttöL	Hallintolainkäyttölaki
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta
PelastusL	Pelastuslaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PoliisiL	Poliisilaki
PuolustustilaL	Puolustustilalaki
PVL	Laki puolustusvoimista
PuVL	Puolustusvaliokunnan lausunto
PVL	Laki Puolustusvoimista
PvLunL	Laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin
PL	Perustuslaki
RajL	Rajavartiolaki
RL	Rikoslaki
ValmL	Valmiuslaki

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman lähtökohdat ja tausta

Suomalaisten maanpuolustustahto on varsin korkea, sillä vuonna 2016 tehdyn tutkimuksen perusteella seitsemän kymmenestä suomalaisesta on sitä mieltä, että Suomea on puolustettava aseellisesti kaikissa tilanteissa, vaikka tulos näyttäisi epävarmalta¹. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että suomalaisten asenne maanpuolustusta kohtaan on erittäin myönteistä, ja täten kansalaiset olisivat todennäköisesti myös valmiita tinkimään omista oikeuksistaan, jotta Suomen puolustaminen olisi mahdollista. Tosiasiassa laaja yleisö ei ole kuitenkaan tietoinen niistä varsinaisista toimenpiteistä, joita maanpuolustus vaatii. Mahdollinen vakava häiriötilanne kohdistuu tapahtuessaan niin julkisen hallinnon toimintaan kuin kansalaisten yksityiselämään, ja maanpuolustuksen vuoksi tehtävät toimenpiteet saattavat puuttua todella vahvasti yksilön perusoikeuksiin.

Suomen tasavaltaisen valtiosäännön perusteet on kirjattu perustuslakiin, jonka keskeisenä osana voidaan nähdä yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaaminen². Nämä oikeudet ja velvollisuudet on kirjattu perustuslain toiseen lukuun. Perusoikeuksien toteutuminen on säädetty julkisen vallan tehtäväksi (Perustuslaki 731/1999 22 §, myöh. PL), ja julkisen vallan on toteutettava turvaamisvelvoitettaan säätäessään uutta lainsäädäntöä sekä soveltaessaan sitä viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Yhtenä osana sotilaallista maanpuolustusta ja kokonaisturvallisuutta viranomaisella on oikeus ulottaa erinäisiä toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamalle yksityiselle alueelle, ja näin ollen puuttua kansalaisten etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Viranomaisen on kuitenkin pitäydyttävä sellaisten keinojen käyttämisestä, joita ei ole kirjattu lainsäädäntöön (PL 2 §). Tällä tavoin pyritään myös vakavan häiriötilanteen aikana tuottamaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, jotta maanpuolustuksen ja turvallisuuden sekä muiden kansallisten palvelujen saanti on turvattu sitä kriittisesti tarvitseville.

¹ Tilastokeskus 2017.

² Hallberg 2011: 29.

Yksi osa perusoikeussäännöksiä on omaisuuden suoja, jonka perusteella jokaisen omaisuus on turvattu (PL 15 §). Omaisuudella tarkoitetaan yleensä varallisuusarvoisia etuja, joihin laajim-
pana kuuluu omistusoikeus³. Omaisuuden suoja on yksi vanhoista perusoikeuksista. Sen histo-
riallinen lähtökohta ulottuu 1800-luvun loppupuolelle niin sanottuun oppiin ’saavutettujen oi-
keuksien suojasta’, joka taas perustui Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien säännöksiin sekä
säädylle turvattuihin erioikeuksiin. Omaisuutta turvaava säännös kirjattiin perustuslakiin en-
simmäisen kerran vuoden 1919 hallitusmuodossa. Sen perusteella ”Suomen kansalaiset olivat
turvatut paitsi hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden myös omaisuuden puolesta”.⁴
Nykyään omaisuudensuoja liittyy eritoten yksilön taloudellisen autonomian ja toimintavapau-
den sekä varallisuussuhteiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaamiseen ja edistämiseen⁵.

Maanpuolustuksen ja kokonaisturvallisuuden turvaaminen edellyttää joissain tilanteissa viran-
omaiselta puuttumista yksilön perusoikeuksiin ja myös erityisesti omaisuudensuojaan. Lain-
alaisuusperiaatteen mukaisesti puuttumisesta on säädetty viranomaista koskevassa lainsäädän-
nössä⁶. Esimerkiksi pelastuslaissa on todettu pelastusviranomaisella olevan onnettomuustilan-
teessa oikeus ottaa käyttöönsä muun muassa rakennuksia, viestiyhteyksiä tai muuta pelastus-
toiminnassa tarvittavaa kalustoa (379/2011 34 §, myöh. PelastusL), ja tällä tavoin puuttua pe-
rusoikeuksilla suojattuun yksilön vapauteen ja oikeuksiin. Maanpuolustuksessa puolustusvoi-
mien valmiuden säätelyllä pyritään kiistämään vastustajan edellytykset käynnistää tai jatkaa
sotilaallisia operaatioitaan Suomea vastaan⁷. Tämän tehtävän suorittamiseksi viranomaisella on
oikeus rajoittaa perusoikeuksia. Yksi osa valmiuden säätelyä on esimerkiksi puolustusvalmis-
telujen tekeminen tietyllä alueella, mikä saattaa edellyttää yksityisten rakennusten, maa-aluei-
den tai tiestön käyttöönottoa.⁸

Perusoikeudet eivät ole ehdottomia niin ettei niitä voitaisi missään laajuudessa tai millään edel-
lytyksillä rajoittaa. Niiden rajoittaminen tulee kuitenkin aina perustua voimassaolevaan lain-
säädäntöön⁹. Perusoikeuksia voi rajoittaa joku toinen perusoikeus tai rajoittamista voi vaatia
erinäiset muut painavat yhteiskunnalliset intressit, kuten tässä tapauksessa kokonaisturvallisuus

³ Hallberg 2011: 50.

⁴ Länsineva 2011: 549

⁵ Ibid.: 556.

⁶ Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 2 §).

⁷ Kenttäohjesääntö yleinen (myöh. KOYL) 2014: 26.

⁸ Aine 2011: 189.

⁹ Viljanen 2011: 146.

ja maanpuolustus.¹⁰ Tällaisessa kollisiotilanteessa korostuu perusoikeuksien ja muiden intressien välinen punninta, jossa tapauskohtaisesti ratkaistaan, joko lainsäätämisvaiheessa tai lakia sovellettaessa, näiden oikeuksien välinen ristiriita. Perusoikeudet ovat perustuslain yksi peruspilareista, ja siksi niiden rajoittaminen tulee olla aina tarkasti rajattua, säädettyä ja suunniteltua. Lähtökohtaisesti perusoikeuksia ei tulisi rajoittaa, mutta varsinkin kokonaisturvallisuuden ja maanpuolustuksen toteuttaminen edellyttää joskus laaja-alaisten keinojen käyttöä. Tämän vuoksi on pohdittava missä määrin viranomaisella on oikeus rajoittaa perusoikeuksia vetoamalla turvallisuuteen ja maanpuolustukseen, sekä millä keinoin yksilön on mahdollista valvoa omien etujen, oikeuksien ja velvollisuuksiensa toteutumista.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaaminen

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella omaisuudensuojan ja maanpuolustuksen välistä kollisiotilannetta. Omaisuudensuojan lähtökohtana on perustuslaissa määritelty perusoikeussuoja, joka suojaa kansalaista julkisen vallan mielettömältä vallankäytöltä sekä ohjaa viranomaisia heidän suorittaessaan laissa määriteltyjä tehtäviään. Perustuslaissa on yhtä lailla todettu, että jokaisella on oikeus turvallisuuteen (PL 7 §). Säädös voidaan nähdä ennen kaikkea viranomaiselle asetettuna aktiivisena turvaamisveloitteena. Perustuslaissa on lisäksi säädetty maanpuolustuksesta, joka velvoittaa jokaisen Suomen kansalaisen osallistumaan sekä avustamaan isänmaan puolustuksessa niin kuin laissa säädetään (PL 127 §). Varsin usein erinäisissä kollisiotilanteissa on suoritettava tapauskohtainen punninta selvitettyä missä määrin eri oikeuksia ja velvollisuuksia sovelletaan. Sen vuoksi on tarpeen pohtia missä määrin omaisuuden perusoikeussuoja on alisteinen perustuslain aktiiviselle turvallisuuden ja maanpuolustuksen turvaamisen veloitteelle, sekä missä määrin yksilön oikeudet ovat väistyviä kollektiivisen hyvän vuoksi.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mikä on omaisuuden suojan legitimitetti suhteessa maanpuolustukseen ja turvallisuuteen. Tutkimusteemaa lähestytään kolmen ulottuvuuden avulla, jotka myötäilevät myös tutkimuksen rakennetta. Ensimmäisessä luvussa tarkastellaan omaisuudensuojaa perusoikeutena niin kotimaisessa kuin kansainvälisessä viitekehyksessä. Toisessa luvussa paneudutaan yhteiskunnan häiriötilanteisiin, maanpuolustuksen käsitteeseen

¹⁰ Viljanen 2011: 146.

sekä suomalaisen valtiosäännön kontrolliin häiriötilanteessa. Kolmannessa luvussa tarkastellaan maanpuolustuksen ja omaisuudensuojan konkreettisia vaikutuksia perusoikeuksien kollisiotilanteissa. Luvun pääteema on puolustusvoimiin ja maanpuolustukseen liittyvien resurssien käyttö, mutta ennen kaikkea puolustusvoimien oikeudet ja velvollisuudet omaisuudensuojan rajoittamisen osalta. Luvussa tarkastellaan myös yksityisen henkilön oikeusturvaa omaisuudensuojanrajoittamistilanteissa sekä mahdollisia seuraamuksia kuten rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliset seuraamukset.

Omaisuudensuoja kattaa yksityisen omaisuuden laaja-alaisesti, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa omaisuudensuojaa tarkastellaan vain tietyn omaisuuden osalta. Tässä tutkimuksessa omaisuudensuojan piiriin ulottuvat kiinteistöt kuten rakennukset, yksityinen tiestö, maa-alueet ja laiturit sekä näihin liittyvät erinäiset oikeudet kuten asumisoikeus ja kalastusoikeus¹¹, mutta myös erinäiset oikeudet pienempään omaisuuteen kuten aseisiin ja patruunoihin¹². Tutkimuksen rajauksen ulkopuolella ovat erinäiset muut omaisuudensuojan piiriin kuuluvat varallisuus-oikeudet kuten immateriaalioikeudet, saamisoikeudet, julkisen vallan maksuvelvoitteet ja julkisten palvelujen omaisuus-oikeudet kuten erinäiset turvaamisvelvoitteet, vaikka ne osaltaan kuuluvatkin omaisuuden suojan piiriin¹³. Tarkastelun päätemana käsitellään kiinteistöihin liittyvää omaisuudensuojaa. Maanpuolustuksella katetaan se mitä perustuslain 127 § säännöksessä on todettu sekä se mitä säädetään tarkemmin laissa puolustusvoimista (551/2007, myöh. PVL). Tutkimuksessa käsitetään Rajavartiolaitoksen joukot osana Puolustusvoimien joukkoja.

Tutkimuksen aihepiirinä maanpuolustus ja kokonaisturvallisuus ovat varsin laajoja käsitteitä, ja niiden sisältöä ei pystytä yksiselitteisesti määrittelemään. Tämän vuoksi tapauskohtainen tarkastelu näihin liittyvien seikkojen osalta on ensiarvoisen tärkeää. Omaisuudensuoja sitä vastoin on perusoikeuksien näkökulmasta varsin laajasti tutkittu ja keskusteltu aihe, joten se tuo tutkimukseen tarkkarajaisuutta ja selkeyttä. Tarkastelu vaatii kuitenkin laajaa tapauskohtaista punnintaa, sillä tilanteet eivät ole koskaan yksiselitteisiä, vaan niihin liittyy monta punnittavaa asiaa.

¹¹ Hallberg 2011: 50.

¹² Aine 2011: 2019.

¹³ Hallberg 2011: 50.

1.3. Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Kyseessä on sotatieteellinen tutkimus, jonka tavoitteena on selvittää vallitsevan lainsäädännön antamia oikeuksia, velvollisuuksia ja mahdollisuuksia omaisuudensuojan toteuttamiseen ja rajoittamiseen. Tutkimus pyrkii antamaan sotilasjohtajalle näkökulman omaisuudensuojan juridisista vaikutuksista, jotta hän ymmärtää lain soveltamistilanteessa tai sen suunnitteluvaiheessa toimintansa juridiset vaikutukset. Oikeustieteellisen näkökulman ymmärrys on tärkeää, sillä lainmukaisella toiminnalla sotilas voi oikeuttaa osan teoistaan, ja saada täten myös yksityisen henkilön hyväksynnän, mikä saattaa nopeasti kehittyvässä vakavassa häiriötilanteessa äärimmäisen tärkeää. Tutkimus on otteeltaan valtio-oikeudellinen, ja siinä tarkastellaan omaisuudensuojan ulottuvuuksia suhteessa maanpuolustukseen ja turvallisuuteen. Kyseessä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimus, jonka tarkoituksena on selvittää vallitsevan lainsäädännön vaikutuksia käytännön toimintatapoihin.¹⁴ Oikeusdogmaattinen tutkimus pyrkii tutkimaan normeja selvittäen oikeusnormien konkreettista sisältöä tietyssä kontekstissa eristettynä, tietyllä alueella ja tietynä aikana voimassa olevina sääntöinä. Oikeusdogmatiikka pyrkii myös tuottamaan käsiteltävästä oikeusalueesta systemaattisesti rakennetun kokonaisuuden.¹⁵ Toisin kuin muiden tieteenalojen kohdalla oikeusdogmatiikassa ei voida täysin pitävästi osoittaa, mikä on oikea tulkinta, ja näin ollen oikeuden empiirinen tutkimus ei ole mahdollista, vaan kyseessä on ennemmin tutkijan tulkintasuositus.¹⁶

Yleisesti määriteltynä oikeustiede on tiedettä, joka tutkii oikeutta, ja oikeusontologia eli oikeuden olemusoppi vastaa kysymykseen, mitä oikeus on. Oikeustiede voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen: lainoppiin eli oikeusdogmatiikkaan, oikeusteoriaan ja oikeuden monitieteisiin.¹⁷ Ontologiset valinnat määräävät tutkimuskohteen, ja epistemologiset valinnat määräävät metodologiset valinnat. Tämä tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus ja siihen sisältyvät oikeusnormit, jolloin kyseessä on oikeusdogmaattinen tutkimus. Näiden oikeusnormien systemaattisella tulkinnalla ja systematisoinnilla tuotetaan pätevää ja perusteltua tietoa normeista. Tutkijan valitsema tutkinnan kohde ja metodologiset tutkimuskeinot määrittelevät tutkimuksen konkreettisen tulokset ja sen paikan tutkimuksen systematiikassa.¹⁸ Oikeusdogmatiikalla pyri-

¹⁴ Husa 1995: 133.

¹⁵ Ibid.: 134 – 135.

¹⁶ Ibid.: 196; Husa 1995: 200.

¹⁷ Hirvonen 2011: 21.

¹⁸ Ibid.: 58 – 59.

tään systematisoimaan ja järjestämään lain eri osat systemaattiseksi ja järjestelmälliseksi kokonaisuudeksi, jotta yhden osa-alueen hahmottaminen olisi yksinkertaisempaa. Systemisoitu oikeus muodostaa järjestellyn oikeusjärjestelmän.

Juridisen tutkimuksen osalta oikeuslähteiden eriarvoisuus näyttäytyy laajassa merkityksessä. Tutkimuksen ontologian osalta on tehtävä valinta oikeuslähdeopillisten seikkojen osalta. Aarnion mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa suppean merkityksen (*sensu stricto*) ja laajan merkityksen (*sensu largo*) lähteisiin. Tässä tutkimuksessa käsiteltävä aihe on määriteltävä suppean merkityksen oikeuslähteiden avulla, sillä aiheesta ei ole olemassa nykyaikaista oikeuskäytäntöä tai muuta vastaavaa materiaalia, joka suoraan liittyisi tutkittavaan aihepiiriin. Suppeassa merkityksessä oikeuslähteisiin käsitetään vain velvoittavat ja heikosti velvoittavat oikeuslähteet eli eriaistiset säädöstekstit, lainvalmistelutyöt ja ennakkoratkaisut.¹⁹ Tutkimuksen osalta tärkeimpiä lakeja ovat perustuslaki, laki puolustusvoimista, valmiuslaki (1552/2011, myöh. ValmL), ja puolustustilalaki (1083/1991, myöh. PuolustustilaL). Aihepiiriin liittyy vahvasti myös yksittäisiä viranomaisia koskeva erityislainsäädäntöä kuten poliisilaki (872/2011, myöh. PoliisiL), pelastuslaki (379/2011, myöh. PelastusL) ja rajavartiolaitoslaki (578/2005, myöh. RajaVL). Aihepiirillä on perusoikeuslottuvuuden myötä vahva kytkös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä kansainvälisiin sodan oikeussääntöihin, minkä vuoksi lähdemateriaalin osalta voidaan tukeutua myös kansainvälisiin sopimuksiin ja lainsäädäntöön. Tällöin tutkimuksen ote on oikeusvertailevaa.

Tutkimuskohdetta on tarkasteltava monin eri tavoin ja eri näkökulmasta, jotta lopullinen käsitys aiheesta olisi mahdollisimman laaja, mihin osaltaan ontologinen näkemys tutkimuskohteesta nojaa.²⁰ Tämän vuoksi aihetta tulee pohtia myös heikosti velvoittavien oikeuslähteiden avulla varsinkin hypoteettisesti, sillä kyseisten oikeusnormien toimivuutta ei ole sovellettu tositalanteissa, jolloin lainsäätäjän tarkoitus lain käytölle on erityisen tärkeää punnittaessa eri tilanteita.²¹ Tämän vuoksi voidaan argumentoida onko lain hypoteettinen tarkoitus ja lain ratio tässä kontekstissa toisensa kaltaisia.²² Aiheen käytännön soveltavuuden puuttuessa, varsinkin maanpuolustuksen osalta, sitä tulee tarkastella myös oikeuslähteiden laajan käsitteen (*sensu largo*)

¹⁹ Aarnio 2006: 291.

²⁰ Hirvonen 2011: 58.

²¹ Aarnio 2006: 292.

²² Ibid.: 299.

merkityksen avulla. Tämän perusteella tarkasteltaviin oikeuslähteisiin voidaan katsoa kuuluvan myös muut tarkastelua tukevat sallitut lähteet²³. Sallittuja oikeuslähteitä ovat lainopillinen kirjallisuus, oikeusvertaileva tutkimus sekä pehmeän sääntelyn ratkaisut kuten lautakuntien lausunnot.²⁴

Oikeusdogmaattinen tutkimusmenetelmä antaa vastauksen vallitsevan lainsäädännön merkitykseen ja sen normien reunaehtoihin käytännön maailmassa. Tämän tutkimuksen aihepiiri on kuitenkin sellainen, että pelkästään oikeusdogmaattisella tutkimusmenetelmällä tuotettu tieto ei pysty antamaan laajaa käsitystä asiasta, ja tällöin tutkimuksen kohdetta on tarkasteltava eri metodein. Aiheesta ei ole olemassa varsinaista tuomioistuimen soveltamiskäytäntöä, jolloin lainsäädännön liittymäpinta käytännön maailmaan jää ohueksi. Tämän vuoksi tutkimuksessa on osittain käytettävä oikeusdogmatiikan lisäksi myös oikeusteorian metodologian tutkimusmenetelmää, sillä varsinaisen soveltamiskäytännön puuttuessa tutkimuksessa on luotava oikeuden systemaattisuus muiden lähteiden perusteella.²⁵ Oikeusteoreettinen tutkimusmenetelmä esiintyy pääosin tarkasteltaessa tutkimuskysymystä analogiaperiaatteen sekä *e contrario* - ja *a fortiori* -argumenttien perusteella. Erinäisiä lähteitä käytettäessä on pohdittava, voidaanko niitä käyttää tilanteisiin poissulkevinä (*e contrario*) vai pääsääntöinä (*a fortiori*), joihin maanpuolustukseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvät asiat sisältyvät niin sanotusti ala-aihepiirinä.²⁶ Tällä tavoin systemaattisesti rakennettuna pyritään saama laaja käsitys omaisuuden suojasta suhteessa maanpuolustukseen ja turvallisuuteen. Oikeustieteellisten eri tutkimusmetodein avulla pyritään luomaan käsiteltävästä aiheesta laaja, mutta järjestelty kokonaisuus, joka muodostaa yhtenäisen liittymäpinnan säädöksen käytännön soveltamistapoihin eli lain hypoteettiseen tulkintaan. Käsiteltävien säädösten heikosti saatavilla oleva oikeuskäytäntö sekä muuttunut maailmantilanne saattavat muodostaa lain ration tulkinnalle mielenkiintoisia sivujuonteita.

Aihepiiristä ei ole olemassa laajasti aikaisempaa tutkimustietoa, mikä osaltaan myös vaikeuttaa aiheen tarkastelua. Vuoden 2018 lopussa valmistunut Valtioneuvoston tilaama Turun yliopiston tutkimus valmiuslain yhdenmukaisuudesta poikkeusoloja koskevan perustuslakisääntelyn

²³ Aarnio 2006: 292.

²⁴ Ibid.: 291.

²⁵ Hirvonen 2011: 27.

²⁶ Aarnio 2006: 290.

kanssa on laajin uuden perustuslain ja valmiuslain aikainen tutkimus²⁷. Tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä varsinaisesti omaisuudensuojaa, vaan ylittäänsä otsikon mukaisesti perustuslain 23 §:n sisällön suhdetta valmiuslain säännöksiin. Valmiuslain ja perusoikeuksien tematiikka on lähestytty myös muutamassa opinnäytetyössä, mutta niiden näkökulma ei ole ollut maanpuolustuksellinen. Valmiuslakia käsittelevä oikeuskirjallisuus on pääosin kumotun valmiuslain vivahteita tutkivaa. Tämän vuoksi voidaan todeta, että aikaisempi tutkimus aihepiiriin liittyen ei ole merkittävässä asemassa tämän tutkimuksen osalta.

²⁷ kts. Heikkonen, Kataja, Lavapuro, Salminen & Turpeinen 2018: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvosto.

2. OMAISUUDENSUOJA OSANA PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄÄ

2.1. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä on vahva osa nykyaikaista valtiota ja valtiosääntöä²⁸, ja sen merkitys on korostunut Suomessa varsinkin 1990-luvun alusta lähtien. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen on noussut vahvasti myös maailmanlaajuisesti, vaikka merkitys ei aina olekaan ollut täysin ihmisoikeuksien kunnioittamisen ydinajatuksen ja hengen täyttämää. Monet valtiot ovat pyrkineet oikeuttamaan tietyillä alueilla toteutettuja taistelutoimenpiteitä siellä tapahtuneiden ihmisoikeusrikkomusten nojalla sekä pyrkimyksellä palauttaa ihmisoikeuksien kunnioitus. Ihmisoikeuksista on tullut muiden syiden ohella suosittu taistelemisen arvoinen ja siihen oikeutava asia. Perus- ja ihmisoikeudet eivät ole lainsäädännöllisesti mikään tuore tai uusi asia, mutta vasta viime vuosikymmeninä ne ovat nousseet nykyisenkaltaiseen arvoonsa.

Nykyiset perus- ja ihmisoikeudet rakentuvat laajalle historialliselle pohjalle, ja ne ovat olleet nähtävissä niin Englannin Magna Chartassa vuonna 1215 kuin Yhdysvaltojen perustuslaissa 1700-luvun lopulla. Eurooppalaiselle perus- ja valtiosäännöstölle merkittävintä on ollut kuitenkin Ranskan vallankumouksen seurauksena Ranskan perustuslain johdannoksi hyväksytty ihmisen ja kansalaisen oikeuksien julistus, jossa korostui eritoten vapausoikeudet (uskonto, sananvapaus ja omistusoikeus) ja yhdenvertaisuus.²⁹ Monen Euroopan maan oikeushistoriallinen ulottuvuus on seurausta näistä säännöksistä.

Suomen valtion nuoren iän vuoksi kotimainen perusoikeusjärjestelmä ei ole kovin vanha verrattuna muihin Euroopan valtioihin, mutta perusoikeussäännökset ovat olleet kuitenkin nähtävissä jo Suomen valtion alkutaipaleelta lähtien ensimmäisissä luonnoksissa koskien Suomen uutta hallitusmuotoa 1900-luvun alussa. Esimerkiksi kotimaista omaisuudensuojan käsitettä on käsitelty jo 1900-luvun alussa Leo Mechelinin ja Robert Hermansonin julkaisuissa ja luennoissa. Mechelin laati myös luonnoksen Suomen uudesta hallitusmuodosta, joka oli mallina vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeuslukua kirjoitettaessa³⁰. Perusoikeudet jaotellaan yleensä kolmeen eri sukupolveen niiden iän mukaisesti. Ensimmäisenä ja vanhimpana sukupolvena nähdään yleiset vapausoikeudet kuten henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus,

²⁸ Tuori 2007: 221.

²⁹ Hallberg 2011: 37.

³⁰ Ibid.: 32.

sekä myös omaisuudensuoja. Toisessa sukupolvessa korostuvat TSS-oikeudet, eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, kun taas kolmanteen sukupolveen on otettu mukaan kollektiiviset oikeudet kuten erilaiset vähemmistöoikeudet.³¹

Ihmisyyttä korostavat ja suojelevat oikeussäännöt ovat olleet osa lain piiriä jo satoja vuosia, mutta nykyisenkaltainen käsitys ja säädöserusta on lähtöisin pääosin toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta³². Maailmansotien jälkeinen aika antoi uuden sysäyksen kansainväliselle yhteisölle järjestelmän uskollisempaan ja vakaampaan soveltamiseen ja kunnioittamiseen³³. Yhdistyneiden kansakuntien Kansalaisyhteisöä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus hyväksyttiin vuonna 1966, ja sitä on myöhemmin täydennetty useilla muilla sopimuksilla ja lisäpöytäkirjoilla³⁴. Se kattaa YK:n jäsenvaltiot, jotka ovat hyväksyneet sopimuksen.³⁵ Euroopan neuvoston vuonna 1953 voimaan tullutta ihmisoikeussopimusta sovelletaan taas niiden Euroopan valtioiden alueella, jotka ovat allekirjoittaneet sopimuksen.³⁶

Suomessa ihmiset ovat kolmen eri perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän piirissä. YK:n KP-sopimus on tullut osaksi suomalaista lainkäyttöä vuonna 1976³⁷, kun taas Euroopan ihmisoikeus sopimus saatettiin asetuksella voimaan vuonna 1989³⁸. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta merkittävää on ollut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön tuleminen oikeudellisesti sitovaksi Suomen lainkäytössä³⁹. Perusoikeuksien osalta kotimaisessa oikeusjärjestyksessä merkittävintä on ollut 1990-luvulla tehty perusoikeus- ja perustuslakiuudistus, joka sisällytti perusoikeudet osaksi perustuslakia. Samalla se laajensi perusoikeuksien soveltamisen pelkästä lainsäädäntövaiheen rajoittavasta tekijästä aktiiviseksi ja laajaksi jopa päivittäisessä viranomaistoiminnassa huomioitavaksi seikaksi.⁴⁰

³¹ Hallberg 2011: 39.

³² Kts. Nürnbergin oikeudenkäynnit ja niiden pohjalta syntynyt käsitys ”rikos ihmisyyttä vastaan”.

³³ Viljanen 2001: 12.

³⁴ Kansalaisyhteisöä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966, myöh. KP-sopimus).

³⁵ Yhdistyneet kansakunnat: Ihmisoikeussopimukset.

³⁶ Viljanen 2001: 12; SopS 21/1989; Ojanen & Scheinin 2011: 171.

³⁷ Asetus kansalaisyhteisöä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta 8/1976 (myöh. KP-sopimus).

³⁸ Euroopan ihmisoikeussopimus (myöh. EIS); Asetus Euroopan neuvoston perussäännön voimaansaattamisesta (21/1989, myöh. SopS).

³⁹ Viljanen 2001: 12; SopS 21/1989.

⁴⁰ Viljanen 2001: 3; HE 309/1993 vp s. 5.

Suomen nykyisen valtiosäännön rungon vahvana osana on perusoikeusjärjestelmä, jolla on muiden perustuslain säännösten ohella pintatason oikeusjärjestyksessä muita normistoja korkeampi hierarkkinen asema, sillä perustuslain säännökset on tarkoitettu oikeusjärjestyksen vakaimmaksi ytimeksi.⁴¹ Valtiosääntö käsittää niiden oikeuksien ja velvollisuuksien muodostaman kokonaisuuden, joka sääntelee valtion rakenteen, toimivallan ja valtioelinten sekä valtion ja Euroopan unionin välisiä toimivaltasuhteita. Valtiosääntö sääntelee lisäksi yksilöiden oikeusaseman sekä julkisen vallan käyttämisen perusteet.⁴² Suomalaisessa kontekstissa perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia⁴³, kun taas ihmisoikeudet ovat sellaisia yksilön oikeuksia, jotka on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa⁴⁴. Näissä sopimuksissa sopimusvaltiot sitoutuvat turvaamaan tietyt oikeudet omille kansalaisilleen sekä valtion alueella oleville muille ihmisille.⁴⁵

Perusoikeudet ovat yksilölle kuuluvia oikeuksia, jotka ovat yleisiä ja kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti. Niitä kutsutaan ”jokaisen” oikeuksiksi⁴⁶, sillä nykyiset ihmisoikeussopimukset velvoittavat valtioita turvaamaan oikeudet kaikille riippumatta esimerkiksi kansallisuudesta. Ihmisiä ei saa asettaa eri asemaan perusoikeuksiin nähden, vaan kaikkia henkilöryhmiä on käsiteltävä yhdenvertaisina⁴⁷. Esimerkiksi sotilaiden asettaminen eri asemaan muihin nähden vaatii lainsäädännön tuen ja hyväksyttävän perusteen.⁴⁸ Perusoikeussuoja ei ulotu oikeushenkilöihin, vaan se on nimenomaan tarkoitettu yksityishenkilöiden suojaksi. Joissain tapauksissa oikeushenkilöt voivat nauttia suojasta välillisesti yksityishenkilöiden kautta, mutta silloin kyse on poikkeustilanteesta.⁴⁹ Myös valtiot, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ovat perusoikeussuojan ulkopuolella.⁵⁰

⁴¹ Tuori 2007: 221; Karapuu 2011: 64; kts. PL 106 § ja 107 §. Normihierarkialla tarkoitetaan normien ja säädösten porrastuneisuutta, minkä perusteella eri säädökset saavat tietyn arvon toisiinsa nähden. Tällä tavoin ylempiarvoinen normi syrjäyttää lähtökohtaisesti alempitasoisen normin. Suomalaisessa normihierarkiassa ylimpänä on perustuslaki, joka on ylempiarvoinen suhteessa muihin eduskuntalakeihin. Näiden alapuolella on asetukset sekä ohjeet ja määräykset. Oikeuskirjallisuus ja lakiin kirjoittamattomat oikeusperiaatteet ovat syrjäytyviä näiden kaikkien suhteen.

⁴² Husa & Pohjolainen 2014: 45.

⁴³ Hallberg 2011: 29.

⁴⁴ Karapuu 2011: 64.

⁴⁵ Ojanen & Scheinin 2011: 172.

⁴⁶ Viljanen 2011: 89.

⁴⁷ Hallberg 2011: 40 – 41.

⁴⁸ Sotilasvirassa olevaa henkilöä ei voida valita kansanedustajaksi (PL 27 §), tai majurin arvoisesta upseerista ylöspäin sotilasoikeudenkäyntiasian käsittelee suoraan hovioikeus, jolloin kyseisten henkilöiden oikeusturvasta puuttuu yksi tuomioistuinnaste (Sotilasoikeudenkäyntilaki 25.3.1983/326). Näiden poikkeuksien osalta on kyseessä eritoten poikkeus perussääntöön yhdenvertaisuudesta.

⁴⁹ Viljanen 2011: 96.

⁵⁰ Hallberg 2011: 41.

Perusoikeuksien sääntelyn lähtökohtana on yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta⁵¹. Perustuslain 22 § mukaan julkisen vallan⁵² on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, mikä konkretisoituu lainsäätäjän sekä julkisen vallan käyttäjän toimiin ja toimista pidättäytymisissä. Lainsäätäjän on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, mutta myös edistettävä niiden toteutumista. Konkreettisesti tämän velvoitteen toteutuminen on näyttäytynyt perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, joissa lakeja on usein vaadittu muutettavaksi perusoikeusmyönteisiksi. Nämä toimet eivät kuitenkaan ole usein riittäviä, vaan usein tosiasiallinen toiminta edellyttää aktiivisia toimenpiteitä valtiovallan varsinaisilta käyttäjiltä kuten viranomaisilta.⁵³ Näin ollen niin perustuslaki kuin perustuslakivaliokuntakin on velvoittanut viranomaisia perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan⁵⁴.

Kaarlo Tuorin mukaan valtiosäännössä lainsäätäjälle asetetaan sekä valtuuttavia että rajoittavia velvoitteita, minkä vuoksi perusoikeuksilla ja perusoikeusnormeilla on erilaisia vaikutustapoja⁵⁵. Perusoikeudet muodostavat ensinnäkin perustuslaillisia toimeksiantoja sekä yleisiä oikeusperiaatteita.⁵⁶ Yksi toimeksianto on esimerkiksi perustuslain turvaamisvelvoite, kun taas laajasti omaksuttuja oikeusperiaatteita ovat muun muassa perusoikeuksien ydinkoskemattomuuden vaatimus⁵⁷ sekä perusoikeuksien subjektiiviset oikeudet.⁵⁸ Subjektiivisella oikeudella käsitetään ne perusoikeudet, joita asianomainen voi vaatia toteutettavaksi tuomioistuimessa, kun taas objektiivinen oikeus edellyttää viranomaiselta toimintavelvollisuutta, mutta sitä ei voida vaatia toteutettavaksi tuomioistuimessa. Perustuslaissa on asetettu myös kansalaisille perusvelvoitteita, joita ovat oppivelvollisuus sekä maanpuolustusvelvollisuus.⁵⁹

Toiseksi perusoikeudet asettavat velvoitteita myös vertikaali- ja horisontaalivaikutuksena. Vertikaalivaikutus toteutuu julkisen vallan ja yksityisten välisissä suhteissa, kun taas horisontaali-

⁵¹ Hallberg 2011: 55.

⁵² Julkinen valta on sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Siihen sisältyy erilaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, joille on olennaista päätösten yksipuolisuus ja yksityistä velvoittava (Kuopion HAO 29.05.2012 12/0212/2). Julkisen vallan alaan kuuluu valtion toiminta, mutta myös useat itsehallinnolliset yksiköt kuten kunnat ja yliopistot sekä välillisen julkisen hallinnon organisaatiot ja julkisoikeudelliset yhdistykset (Saraviita 2011: 69 – 70).

⁵³ Viljanen 2001: 9; HE 309/1993 vp s. 26.

⁵⁴ PeVL 6/1998 vp; Hallberg 2011: 56.

⁵⁵ Tuori 2007: 222.

⁵⁶ Ibid.: 264.

⁵⁷ Ibid.: 264; kts. kohta 2.2 Omaisuuden suojan käsite.

⁵⁸ Karapuu 2011: 68; Subjektiivisia oikeuksia ovat ainoastaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (Tuori 2006: 67).

⁵⁹ Karapuu 2011: 68.

vaikutus esiintyy niin yksityisten keskinäisessä kuin viranomaisten välisissä suhteissa. Vertikaalivaikutuksena voidaan nähdä esimerkiksi viranomaisen puuttuminen yksityisen henkilön omaisuudensuojaan rajoittamalla omaisuuden käyttöä, kun taas horisontaalinen vaikutus toteutuu yksityisten välisissä toimenpiteissä, joita viranomainen voi lainsäädännöllä rajoittaa. Kolmanneksi perusoikeudet muodostavat välittömiä ja välillisiä vaikutuksia. Välillinen vaikutus toteutuu lakien soveltamisessa ja täytäntöönpanossa noudatettavassa perusoikeus- ja perustuslakimyönteisessä tulkinnassa. Välittömässä vaikutuksessa tuomioistuin perustaa ratkaisunsa suoraan perustuslakiin tai tuomioistuin katsoo alemman tasoisen säädöksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, jolloin sitä ei sovelleta (abrogaatiovaikutus).⁶⁰

Perusoikeuksien ihanneajatus on, että ne toteutuisivat laajasti, kaikkialla ja yhtä aikaa, mutta todellisuudessa niitä saattaa rajoittaa useat seikat. Tämän vuoksi perusoikeudet eivät voi olla yleisesti niin ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa⁶¹. Osa perusoikeuksista on kirjattu siten, että ne ovat ehdottomia, eikä niiden rajoittaminen ole missään tilanteessa mahdollista. Näitä säännöksiä ovat esimerkiksi kuolemantuomion ja kiduttamisen kieltö (PL 7.2 §) sekä taannehtivan rikosoikeuden kieltö (PL 8 §)⁶². Muiden perusoikeuksien rajoitettavuus on otettava tarkasteluun jo lainsäädäntövaiheessa, kun perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä ollaan laatimassa. Perusoikeuksia voi rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet tai erinäiset muut painavat yhteiskunnalliset syyt, joiden arviointi täytyy punnita ja arvioida tapauskohtaisesti.⁶³

2.2. Omaisuus

Omaisuus koostuu varallisuusosoikeuksista, jonka kohteena on joko kiinteä tai irtain omaisuus. Omaisuus saa varallisuusosoikeudessa oikeudellisen merkityksen, kun siitä määrätään oikeudellisesti, eli toisin sanottuna todetaan oikeusasema, joka oikeustoimen tekijällä on toimen kohteena olevaan esineeseen.⁶⁴ Pohjoismainen omaistusoikeuden käsite koostuu useista elementeistä, mutta lähtökohtaisesti on kyse omistajan hallintaoikeudesta ja käyttövallasta suhteessa

⁶⁰ Tuori 2007: 264.

⁶¹ HE 309/1993 vp s. 29.

⁶² Ketään ei saa syyttää tai tuomita rikoksesta, joka ei rikoksen tekohetkellä ole ollut rangaistavaa (PL 8 §)

⁶³ Viljanen 2001: 13.

⁶⁴ Kartio 2010: 33.

tarkasteltavana olevan objektiin. Omistajalla on yksinomainen staattisesti suojattu käyttövapaus esineeseen, millä tarkoitetaan lähtökohtaisesti suojaa sivullistaholta ulottuvaa toimintaa kohtaan. Omaisuudessa on kyse myös omistajan kompetenssista, minkä perusteella hänellä on vapaus käyttää esinettä ja oikeus vaatia, etteivät muut häiritse tai estä häntä.⁶⁵

Omaisuudensuojan varallisuusarvoinen käsite on erittäin laaja ja vaikeasti määriteltävä, sillä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella omaisuudeksi voidaan katsoa niin kiinteä kuin irtain omaisuus, mutta myös aineellinen tai aineeton omaisuus. Aineettomia omistusobjekteja ovat esimerkiksi tekijänoikeudet, patenttioikeudet sekä malli- ja tavaramerkkioikeudet⁶⁶ kuin myös osakkeet, immateriaalioikeudet, asiakaskunta, sekä anniskelu- ja muut luvat⁶⁷. Niiden omistusoikeus ja omaisuudensuoja on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Aineellisten omistusobjektien oikeudellinen merkitys perustuu vakiintuneeseen käsitteeseen esineistä, joihin ihmisellä voi olla määräämisvaltaa⁶⁸. Esineet jaetaan kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin, ja lähtökohtaisesti se mikä ei ole kiinteää on irtainta⁶⁹. Aineelliseksi omaisuudeksi voidaan katsoa irtain omaisuus kuten auto tai raha, kiinteä omaisuus kuten kiinteistöt ja rakennukset tai kiinteään omaisuuteen liittyvät oikeudet kuten metsästys- ja kalastusoikeudet⁷⁰. Olennaista ei ole omaisuuden rahallinen arvo⁷¹, vaan sen merkittävyys omistajalleen ja omistajan suvereeni valta omistamansa omaisuuden suhteen⁷².

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tarkemmin aineellisen kiinteän omaisuuden ja edelleen kiinteistöön liittyvän omaisuuden merkitystä omaisuudensuojassa. Kiinteäksi omaisuudeksi voidaan luokitella esimerkiksi omistusoikeus kiinteistöön sekä omistusoikeutta lähellä olevat oikeudet kiinteistöön tai muuhun maa- tai vesialueeseen⁷³. Tutkimuksen kannalta olennaisinta on omaisuudensuojan ulottuvuudet kiinteistöjen ja niihin kuuluvien tealueiden sekä yksityisten laitureiden osalta. Omaisuuteen liittyvien käsitteiden juridinen sisältö on oltava tiedossa, jotta omaisuudensuojan rajoituksia voidaan tarkastella tarkemmin, ja voidaan ylipäättänsä tehdä tapauskohtaista punnintaa, onko kyse ylipäättänsä omaisuudensuojan rajoittamisesta vai puutu-taanko toisessa ääripäässä rajoituksella omaisuudensuojan ydinalueeseen.

⁶⁵ Kartio 2010: 39.

⁶⁶ Kasso 2014: 1.

⁶⁷ Hirvelä & Heikkilä 2017: 1237 - 1244.

⁶⁸ Kartio 2010: 11.

⁶⁹ Kartio 2010: 11; Kasso 2014: 1.

⁷⁰ Hirvelä & Heikkilä 2017: 1235 – 1236.

⁷¹ Länsineva 2011: 568.

⁷² Hallberg 2011: 50.

⁷³ Kartio 2010: 34.

Kiinteistöt ovat itsenäisiä ja rajoiltaan määrättyjä yksiköitä, jotka ovat välittömän maaomistuksen kohteena⁷⁴. Kiinteistöille on olennaista, että ne on merkitty kiinteistörekisteriin kiinteistörekisterilain (392/1985) nojalla (Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995 2 §). Kiinteistö käsittää niin rakennetun kuin rakentamattoman maa-alueen tai sen osan, ja mahdollisesti maa-alueella sijaitsevat rakennukset ja laitteet silloin, kun ne kuuluvat samalle omistajalle. Tällöin ne muodostavat erottamattoman kokonaisuuden. Jos maapohja ja rakennus eivät kuulu samalle omistajalle, rakennus ei kuulu kiinteistöön sen aineosana. Tämä voi olla mahdollista esimerkiksi silloin kun maapohja on vuokrattu.⁷⁵ Kiinteistöön voi kuulua myös vesialueita sisämaassa tai merialueilla⁷⁶.

Kiinteistön hallitsemisessa on ennen kaikkea kyse kiinteistön omistajanhallinnasta⁷⁷. Kiinteistön omistajalla on käyttövapaus kiinteistönsä lainsäädännön ja tavanomaisen oikeuden sallimissa rajoissa⁷⁸. Tällöin voi olla kyse suorasta omistuksesta, jolloin kiinteistön omistaja käyttää ja hallitsee kiinteistöään itse, tai välillisestä eli epäsuorasta omistuksesta, jolloin kiinteistön hallinta ja omistusoikeus on eriytetty toisistaan⁷⁹. Maa-ala voi olla myös vuokrattu, jolloin omistaja on luovuttanut maapohjan hallinnan määrääjäksi rakennuksen omistajalle sopimuksen nojalla. Kiinteistöoikeudessa ei ole tarvetta erotella kiinteistöjä niiden käyttötarkoituksen perusteella, vaan samat säännökset koskevat kaikenlaisia kiinteistöjä⁸⁰, mutta joissain tilanteissa tarkasteltaessa omaisuudensuojan rajoittamista voi tulla tarpeen pohtia aiheuttaako rajoittaminen oikeusvaikutuksia niin kiinteistön haltijalle kuin kiinteistön omistajalle vai pelkästään sille, joka tosiasiallisesti käyttää kiinteistöä rajoittamishetkellä. Varsinkin pitkissä kiinteistön vuokrasopimuksissa kiinteistön haltijan asema on verrannollinen kiinteistön omistajaan, sillä varsinkin maanpuolustuksen perusteella tehtävien rajoitusten tosiasiallinen vaikutus kohdistuu nimenomaan kiinteistön haltijaan, eikä omistajaan.

Kiinteistö käsitetään yleensä vain kiinteistöillä sijaitsevana rakennuksena, minkä vuoksi rajoitettaessa kiinteistön käyttöä on huomioitava, että kiinteistö on itsessään laajempi käsite ja siihen kuuluu rakennuksen lisäksi myös muuta omaisuutta. Kiinteistöön kuuluva muu omaisuus on

⁷⁴ HE 227/1994 vp s. 15.

⁷⁵ Kasso 2014: 1; Kasso 2014: 4.

⁷⁶ Ibid.: 4.

⁷⁷ Ibid.: 3.

⁷⁸ Kartio 2010: 38.

⁷⁹ Kasso 2014: 2. Tällöin voi olla kyseessä esimerkiksi asunto-osakeyhtiö, jossa yhtiö hallitsee kiinteistöä, mutta osakkaat ovat omistajana välillisesti (Kasso 2014: 2).

⁸⁰ Ibid.: 3.

lähtökohtaisesti kiinteistön käyttöön liittyvää välineistöä, jolloin kyse on oikeudellisesta riippuvuussuhteesta pääesineen, eli esimerkiksi rakennuksen ja siihen kuuluvien ainesosien, ja tarpeiston välillä. Tätä seikkaa koskevat säännöt ovat muotoutuneet pitkälti oikeuskäytännön perusteella, minkä vuoksi täsmällistä rajanvetoa kiinteistöön kuuluvan omaisuuden osalta on mahdotonta tehdä.⁸¹ Kiinteistön ainesosina pidetään yleisesti kiinteistön epäitsenäisiä osia, jotka kuuluvat fyysisesti kiinteistöön kuten rakennukset, vesijohdot, puhelinpylväät, aidat, portti, lipputanko, postilaatikko, kaivo, laiturit sekä kiinteistön tuotteet kuten vilja ja hedelmät⁸². Kiinteistön tarpeistona pidetään itsenäisiä omaisuusesineitä, jotka palvelevat kiinteistön käyttöä kuten eri tilojen yhteiset maa- ja vesitilukset ja kiinteistöltä irrotetut tuotteet, jotka on varattu kiinteistön käyttöä varten kuten rakennustarvikkeet, lämmitysöljy kiinteistöllä olevassa säiliössä ja rakennuksen tarpeisto eli esimerkiksi tikkaat, avaimet ja palokalusto.⁸³ Näin ollen omaisuudensuojan rajoittaminen ei aina kohdistu pelkästään kiinteistöllä sijaitsevaan rakennukseen, vaan omaisuudensuojaan voidaan puuttua myös muiden kiinteistöön kuuluvien välineiden käytön rajoittamisella.

Tiestö on tärkeä osa kiinteistöä, sillä tiestöllä mahdollistetaan kulku kiinteistölle ja sieltä toiselle. Näin ollen omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa myös estämällä tiestön käyttö tai käyttämällä sitä muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on alun perin rakennettu. Suomen tieverkko koostuu maanteistä, kunnallisesta katuverkostosta ja yksityisteistä⁸⁴. Maantiet ovat valtion omistamaa tieverkkoa, jonka ylläpidosta ja kehittämisestä vastaa liikennevirasto yhdessä ELY-keskusten kanssa (Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005 4 §)⁸⁵, kun taas kunnallisen katuverkon ylläpito kuuluu kunnan vastuulle (Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 669/1978). Valtiot ja kunnat on rajattu perusoikeussuojan ulkopuolelle, minkä vuoksi valtion ja kunnan omistaman tiestön käytön rajoittamista ei voida tarkastella perusoikeuksien rajoittamisena⁸⁶. Kuulostaisi myös nurinkuriselta, että valtio rajoittaisi perusoikeusulottuvuuden kautta oman tiestönsä käyttöä omille joukoilleen. Tämänlainen julkinen tiestö on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. On kuitenkin huomioitava, että lainsäätäjällä on

⁸¹ Kartio 2010: 36.

⁸² Jokamiehen oikeudet rajoittavat kiinteistön omistajan oikeutta esimerkiksi kiinteistöllään olevien metsämarjojen hallintaan.

⁸³ Kasso 2014: 6 – 7.

⁸⁴ Liikennevirasto 2017.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ HE 309/1993 vp s. 23.

asettanut tienpitäjälle ja ELY-keskukselle velvollisuuden varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin (Maantielaki 100 §), ja täten julkiset tienpitäjät ovat velvoitettuja ottamaan häiriötilanteet huomioon suunnittelussaan.

Suurin osa Suomen tiestöstä on yksityis- ja metsäautoteitä, joiden omistajuus ja kunnossapitovastuu kuuluu yksityisille kiinteistönomistajille (Yksityistielaki 560/2018 24 §)⁸⁷. Tiestö on yksi olennainen osa kiinteistöä, ja sen omistussuhteet voivat olla muotoutuneet monimutkaisen ketjun tuloksena, eikä tässä ole tarpeen paneutua yksityistien käyttöoikeuden ja tien muodostumiseen tarkemmin. On vain tiedostettava, että yksityiset tiet saattavat olla vain yhden omistajan hallussa, sitä voi hallinnoida tiekunta tai ne voivat olla erinäisiä toimitusteitä, joissa rasisuhteisiin perustuen kiinteistön omistajalla tai haltijalla on pysyvä käyttöoikeus⁸⁸. Yksitystien muotoutumisen monimutkaisuudesta kertoo myös se, että sille ei ole olemassa yleistä käsitelmää lainsäädännössä, vaan se muotoutuu loogisesti yleisen tien vastakohtana⁸⁹. Yksitystietä ei ole tarkoitettu jatkuvaan yleiseen käyttöön, vaan säännöllinen käyttöoikeus kuuluu ainoastaan tien osakkaille⁹⁰. Näiden teiden omistajat ovat lähtökohtaisesti yksityisiä luonnollisia henkilöitä, minkä vuoksi yksityisen tiestön käytön rajoittaminen nähdään perusoikeuksiin kajoamisena.

Tässä tutkimuksessa on syytä vielä tarkastella vesialueiden liittymäpintoja omaisuuteen ja omaisuudensuojaan, sillä satamat ja laiturit muodostavat olennaisen liikenneyhteyden kiinteistöille. Sataman käsitteelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta fyysisenä alueena satama käsittää satama-alueet, kentät, laiturit sekä meri- ja maakuljetusväylät⁹¹. Satamat ovat pääosin yksityisessä yritysomistuksessa, minkä vuoksi varsinaiset satamat on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä tarkoitus on tarkastella luonnollisen henkilön omistuksessa olevia maa-vevistä -liittymiä. Nämä liittymät koostuvat samanlaisista alueista kuin yleiset satamat, sillä niihin kuuluu yleensä laituri sekä meri- ja maakuljetusväylä, mitä myöten tavaraa kuljetetaan. Pienten yksityisten laitureiden rakentaminen perustuu vesilakiin, ja tietyissä tilanteissa niiden rakentaminen on luvanvaraista (Vesilaki 578/2011 5 §). Laiturin omistus perustuu maakaareen (540/1995). Näin ollen yksityisen laiturialueen ja siihen kuuluvan tiestön ja maa-alueen käytön

⁸⁷ Liikennevirasto 2017.

⁸⁸ Markkula 2005: 12.

⁸⁹ Kasso 2014: 80.

⁹⁰ Ibid.: 80.

⁹¹ Liikenne- ja viestintäministeriö 2004: 10.

rajoittaminen on yhtä lailla omaisuudensuojaan puuttumista kuin muiden yksityisten alueiden osalta, ja sitä voidaan käsitellä yhdessä muiden kiinteistöjen kanssa tässä tutkimuksessa.

2.3. Omaisuudensuojan käsite

Omaisuudensuoja on historiallisesti erittäin vanha perusoikeus, sillä jo roomalaisessa oikeudessa omaisuudensuoja oli yksi osa oikeusjärjestelmää. Omistusoikeus käsitettiin silloin tietynä suhteena toisiin ihmisiin eli näiden ihmisten velvollisuutena olla estämättä tai häiritsemättä omistajan vallintaa⁹². Omistusoikeus esiintyy nykyään monen Euroopan maan oikeusjärjestelmässä, mikä kertoo sen vankasta asemasta oikeusjärjestelmän historiassa⁹³. Sisältönsä perusteella omaisuudensuoja on lähempänä toisen sukupolven TSS-oikeuksia, mutta historiallisen taustansa vuoksi se luokitellaan ensimmäisen sukupolven vapausoikeudeksi⁹⁴.

Omaisuudensuojalla on vakiintunut asema useiden valtioiden kansallisissa perusoikeusjärjestelmissä, mutta sen vahvuuden tulkinnassa on kansallisia eroja. Sen pääsisältö on kuitenkin lähestulkoon sama. KP-sopimuksessa ei ole erityistä omaisuudensuojaa kuvaavaa artiklaa, vaan se on lisätty ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan.⁹⁵ Euroopan ihmissoikeussopimukseen ensimmäinen lisäpöytäkirja (SopS 19-19 /1990 1 lisäpöytäkirja 1 art) tunnustaa omaisuudensuojan sekä myös EU:n perusoikeuskirja (17 art) turvaa omaisuuden koskemattomuuden. Suomalainen omaisuudensuoja perusoikeutena on käsitteeltään paljon laajempi kuin kansainvälisten ihmissoikeussopimusten omaisuudensuojan käsite⁹⁶.

Omaisuudensuojalla on vahva asema Suomen oikeusjärjestyksen historiassa⁹⁷, johon se on tullut Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien säännöksistä sekä säädylle turvatuista erioikeuksista⁹⁸. Jo keskiaikaisissa maakuntalaeissa asetettiin velvoitteita hallita kenenkään ruumista, henkeä ja omaisuutta⁹⁹. 1800-luvun loppupuolella omaksuttiin käsite niin kutsutusta saavutet-

⁹² Laaksonen 1998: 50.

⁹³ Hallberg 2011: 38.

⁹⁴ Karapuu 2011: 71.

⁹⁵ Länsineva 2011: 553.

⁹⁶ Saraviita 2005: 423.

⁹⁷ Hallberg 2011: 50.

⁹⁸ Länsineva 2011: 549.

⁹⁹ Hallberg 2011: 50.

tujen oikeuksien suojasta, minkä perusteella yksityisoikeudelliseen perusteeseen nojaavien varallisuusetujen katsottiin nauttivan perustuslaillista suojaa. Lainsäätäjällä oli lupa rajoittaa tai kumota näitä oikeuksia vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Nykyisen Suomen oikeusjärjestelmässä omaisuudensuoja on mainittu ensimmäisen kerran vuoden 1919 hallitusmuodossa, jossa todettiin, että Suomen kansalaiset ovat turvattuja omaisuuden osalta sekä pakkolunastuksesta on maksettava täysi korvaus.¹⁰⁰ Omaisuudensuojan tulkintasäännös on rakentunut pääosin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella, eikä esimerkiksi uuden perustuslain säätämisvaiheessa omaisuudensuojan säännöstä ole perusteltu lähes laisinkaan sen vahvan historiallisen merkityksen vuoksi.¹⁰¹ Perusoikeusuudistuksen seurauksena omaisuudensuojan vahvempi asema suhteessa muihin perusoikeuksiin tasoittui, ja nyt sitä tarkastellaan yhdenvertaisena muiden oikeuksien kanssa sekä samoilla rajoitusperusteilla.

Omaisuudensuojan käsitteellä on laaja soveltamisala, sillä se voi liittyä niin kiinteään esineeseen tai maa-alueeseen kuin myös varsinaisen käsin kosketeltavan materian ulkopuoliseen kohteeseen. Omaisuudensuojan tarkoituksena on lähtökohtaisesti suojata kaikkia varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja riippumatta siitä mikä niiden fyysinen sijainti tai sijainnittomuus on. Kotimaisen lainsäädännön soveltamisen lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimus kunnioittaa samansuuntaista omaisuudensuojan laajaa käsitettä, jossa omaisuudeksi luetaan kaikenlainen omaisuus huolimatta esimerkiksi sen fyysisistä lähtökohdista. Ollakseen omaisuudensuojan piirissä omaisuudella tulee olla varallisuusarvo, sen on täytettävä tietyt konkreettisuuden ja reaalisuuden vaatimukset sekä sen tulee olla laillisesti saatu. Sen käytöstä ei myöskään saa aiheutua ulkopuolisille vaaraa tai haittaa.¹⁰²

Omaisuudensuojan osalta omaisuuden rahallinen arvo ei ole olennaista, vaan erityisesti sen merkittävyys omistajalleen ja omistajan suvereeni valta omistamansa omaisuuden suhteen. Länsinevan mukaan kuuluakseen omaisuudensuojan piiriin omaisuuden tulee lisäksi täyttää tietyt konkreettisuuden ja reaalisuuden vaatimukset. Omaisuudensuoja suojaa vain sellaista omaisuutta, johon sen omistajalla on tosiasiallinen oikeus joko omistusoikeuden, sopimuksen, tuomioistuimen päätöksen tai muun vastaavan oikeusperiaatteen nojalla¹⁰³.

¹⁰⁰ Länsineva 2011: 549.

¹⁰¹ Hallberg 2011: 50.

¹⁰² Länsineva 2011: 568.

¹⁰³ Hallberg 2011: 50; Länsineva 2011: 568.

EIT 2004: Önergyildiz v. Turkki. Valittaja oli rakentanut muiden omistamalla maalle hökkelin, joka oli rakennusmääräysten vastainen. Viranomaiset olivat kuitenkin sietäneet hökkelin olemassaolon ja täten tunnustaneet valittajan omistusoikeuden siihen ja sen sisältämän irtaimistoon. Täten hökkeli katsottiin valittajan omaisuudeksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näkee kyseisen asian laajemmin, sillä se perustaa ratkaisukäytäntönsä autonomisen omaisuuden käsitteelle, jossa ei ole oleellista kansallisen lain mukainen laillinen omistusoikeus, vaan nimenomaan henkilön ihmisoikeus käsiteltävänä olevaan omaisuuteen kuten yllä olevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa on nähtävillä.¹⁰⁴ Molempien tulkintojen perusteella on kuitenkin selvää, ettei henkilö saa omistusoikeutta omaisuuteen, johon hänellä ei ole alun perinkään ollut omistusoikeutta tai omistusoikeutta ei voida riippumattomasti todistaa.

Varallisuusarvoisen oikeuden tulee olla laillisesti saatu, eikä rikoksella saatu tai hankittu omaisuus nauti perusoikeudellista omaisuudensuojaa.¹⁰⁵ Esimerkiksi tapauksessa Yildirim vs. Italia valittajan bussi oli takavarikoitu ja määrätty menetettäväksi valtiolle, koska sitä oli käytetty rikolliseen toimintaan¹⁰⁶. On kuitenkin huomioitava, että tällaisissa tapauksissa syytetyllä on rikosoikeusprosessissa todistustaakka, jolloin hänen tulee riittävästi perustella omaisuuden laillinen alkuperä¹⁰⁷. Omaisuuden käytöstä ei saa myöskään aiheutua vakavaa vaaraa tai vahinkoa ulkopuolisille.¹⁰⁸ Esimerkiksi ampuma-aseiden käyttöä voidaan rajoittaa perustuslain estämättä, jos niillä on aiheutettu vaaraa, vaikka aseet kuuluvat omaisuudensuojan piiriin¹⁰⁹.

Omistusoikeutta ei voida juridisesti nähdä vain omistamisena, vaan omaisuudensuojan sisältöön kuuluu myös muut omistajan oikeusaseman keskeiset elementit¹¹⁰. Omistajalla on tosiasiallinen valta käyttää, hyödyntää sekä määrätä omaisuudestaan. Hänellä on myös oikeus tuhota omaisuuttaan niin halutessaan.¹¹¹ Omistajalla on oikeus käyttää kiinteistöään rakentamiseen sekä hyödyntää kiinteistöllä olevaa metsää ja maa-aineksia¹¹². Omistajan tulee voida käyttää omaisuuttaan sen tarkoitusta vastaavalla tavalla, ja julkisen vallan estäessä tämänkaltaisen toi-

¹⁰⁴ Hirvelä & Heikkilä: 1229.

¹⁰⁵ Länsineva 2011: 568; Saraviita 2005: 418; PeVL 33/2000 vp s. 2.

¹⁰⁶ Hirvelä & Heikkilä: 1276; Yildirim vs. Italia no 38602/20. Kts. KKO 2006:9; KKO 2010:3.

¹⁰⁷ PeVL 33/2000 vp s. 4.

¹⁰⁸ Saraviita 2005: 418.

¹⁰⁹ Länsineva 2011: 569. Kts. Vaasan HO 20.11.2015 150019.

¹¹⁰ Länsineva 2011: 570.

¹¹¹ Laaksonen 1998: 52. Lainsäädännössä voidaan asettaa rajoituksia omaisuuden tuhoamiselle, sillä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa purkaa ilman lupaa, jos rakennus sijaitsee asema- tai yleiskaava-alueella (127 §).

¹¹² PeVL 38/1998; PeVL 22/1996.

minnan tulee estämistä tarkastella puuttumisena perustuslain määrittelemään perusoikeussuojaan.¹¹³ Toisin sanottuna omistajalla tulee olla oikeus käyttää omaisuuttaan täysimääräisesti kenenkään sitä estämättä, ja julkisen vallan estäessä omaisuuden tosiasiallisen käytön tulee estoa tarkastella perusoikeuden rajoittamisena, ja sen tulee olla laillisuusperiaatteen mukaisesti kirjattu normikokoelmaan. Näin ollen rajatessa tietty metsäalue puolustusvoimien käyttöön tulee toimintaa tarkastella omaisuudensuojan rajoittamisena, koska se estää metsän täysimuotoisen hyödyntämisen yllä kuvatulla tavalla.

Omaisuudensuojaa tarkastellaan helposti kohteena olevan omaisuuden kautta, jolloin ei huomioida sitä tosiasiaa, että perusoikeussuoja suojaa nimenomaan luonnollisia henkilöä eikä tarkasteltavana olevaa omaisuutta. Siksi omaisuudensuojaan piiriin ei kuulu materiaaliset omaisuusesineet, vaan ihmisyksilö ja hänen legitiimit oikeudet ja odotukset koskien omistamaansa omaisuutta¹¹⁴. Perusoikeusjärjestelmän tarkoituksena ei ole korostaa omaisuuden merkitystä oikeudellisessa järjestelmässä, vaan nimenomaan pureutua omaisuuden merkitykseen ihmisen elämässä, koska omaisuudensuojan myötävaikutuksella yksityisellä henkilöllä on mahdollisuus autonomiaan ja toimintavapauteen. Omaisuudensuojalla on tässä ulottuvuudessa myös institutionaalista merkitystä, sillä se luo varallisuussuhteiden vakautta ja ennakoitavuutta, jotka edelleen vaikuttavat yksittäisen henkilön elämään.¹¹⁵ Toisin sanoen ihminen, jolla on omaisuutta, on myös omistettavan arvon osalta kykenevä huolehtimaan itsestään ja täten nauttimaan myös muista perusoikeuksista. Julkisen vallan rooli on tärkeä, sillä positiivisen turvaamisveloitteensa nojalla julkinen valta on velvoitettu suorittamaan aktiivisesti toimenpiteitä omaisuuden suojaamiseksi niin julkisen vallan ylivallalta kuin yksityisten välisten suhteiden epätasa-arvoisuudelta¹¹⁶.

2.4. Perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeussäännösten lähtökohtana on, että perusoikeudet ovat voimassa kaikissa tilanteissa, mutta joissain tapauksissa perusoikeuksien rajoittaminen voi olla välttämätöntä erityisen ja painavan syyn vuoksi. Perusoikeudet eivät ole niin ehdottomia, etteikö niitä voisi missään tapauk-

¹¹³ Laaksonen 1998: 56.

¹¹⁴ Länsineva 2011: 557.

¹¹⁵ Ibid.: 556.

¹¹⁶ Hirvelä & Heikkilä: 1270.

nessa rajoittaa, kunhan rajoittaminen tapahtuu laillisesti ja asianmukaisesti. Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan ”perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein”¹¹⁷. Toisien sanoen rajoitettaessa omaisuudensuojaa henkilö ei voi tosiasiallisesti käyttää ja hyödyntää hänelle suotua omaisuuden käyttöoikeutta niin kuin se on perustuslaissa todettu. Perusoikeuksia voi rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet tai muut erinäiset yhteiskunnalliset intressit¹¹⁸.

PeVL 13/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli kyse siitä, että ampuma-aselakiin ehdotettiin lisättäväksi säännös, jonka perusteella ampuma-aseita on säilytettävä tietynlaisessa kaapissa. Säännöksen seurauksena noin 60 000 luvanhaltijalle olisi tullut velvoite hankkia turvakaappi tai hyväksyttävä säilytystilansa poliisilla. Tämä asetti selkeitä omaisuudensuojaan ulottuvia vaatimuksia, mutta perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 7.1 § synnytti sellaiset hyväksyttävät ja painavat perusteet, että omaisuuden vapaata käyttöä voitiin säännellä. Taustalla nähtiin olevan myös sellaiset yhteiskunnalliset intressit, ettei perustuslain 15 § nähty aiheuttavan esteitä toiminnan luvanvaraisuudelle.

Yllä olevassa perustuslakivaliokunnan ratkaisussa vastakkain olivat yksityisen henkilön omaisuudensuoja ja muiden henkilöiden ja yhteisön oikeus turvallisuuteen. Kyseessä on vastakkainasettelu julkisen ja yksityisen edun välillä, joka korostuu usein perusoikeuksien välisissä kolli-siotilanteissa.

Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvässä keskustelussa on olennaista muistaa, että rajoittaminen ei ole pääsääntö vaan nimenomaan poikkeus: yksityisellä henkilöllä tulee olla perusteltujen odotusten suoja ja luottamuksensuoja lainsäätäjän ja viranomaisen toimintaan liittyen¹¹⁹. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut varallisuus-oikeuden haltijan legitiimiä oikeutta odottaa, että julkista valtaa edustavat tahot kohtelevat hänen omaisuuttaan riittävän johdonmukaisella ja ennakoitavalla tavalla. Yksityisellä on oikeus luottaa lainsäädännön pysyvyyteen sekä siihen, että julkisen vallan toimet eivät muodostu kohtuuttomiksi.¹²⁰ Perusoikeuskysymyksen osalta vaatimukset kohdistuvat ennen kaikkea lainsäätäjään, jonka tuotosten suomin oikeuksin ja velvollisuuksin eri viranomaiset toimivat. Virkaatekevät viranomaiset taas ovat velvollisia noudattamaan toiminnassaan lakia sekä hyvän hallinnon periaatteita¹²¹. Näin ollen viranomaisella on oikeus ja velvollisuus mahdollistaa perusoikeuksien mahdollisimman laaja toteutuminen lainsäädännön suomissa rajoissa.

¹¹⁷ Viljanen 2001: 14.

¹¹⁸ Viljanen 2011: 139.

¹¹⁹ Länsineva 2011: 591.

¹²⁰ Ibid.: 592.

¹²¹ Ibid.: 593.

Perusoikeuksia voi rajoittaa joku toinen perusoikeus tai jokin muu painava yhteiskunnallinen intressi. Silloin kun perusoikeudet asettuvat vastakkain puhutaan perusoikeuksien kollisiotilanteesta. Tällöin ristiriita tulee ratkaista punninnalla, jossa huomioidaan kyseiseen tapaukseen kuuluvat seikat ja arvioidaan millä ratkaisulla molempia perusoikeuksia voidaan kunnioittaa mahdollisimman paljon. Kollisiotilanteisiin ja niiden punnintaan ei ole olemassa mitään ennalta laadittua kaavaa, sillä jokainen tilanne on erilainen. Tämän vuoksi punninta joudutaan tekemään aina tapauskohtaisesti. Perusoikeuksien välisiin kollisiotilanteisiin varaudutaan yleisellä tasolla jo lainsäätämisenvaiheessa, mutta lopputulos perustuu aina yksittäiseen lainkäyttöratkaisuun.¹²² Kollisiotilanteissa on muistettava kunnioittaa perusoikeusjärjestelmän ja eri oikeuksien välillä olevaa koherenssia, jonka tavoitteena on yhtenäinen harmoninen tilanne¹²³. Koherenssi näyttäytyy tilanteissa niin, että samalla kun joku toinen perusoikeus heikentää omaisuusuojaa, voi toinen perusoikeus vahvistaa sitä¹²⁴. Kyse on siis aina kokonaisuudesta. Tämä määritelmä pätee myös silloin, kun perusoikeutta rajoittaa jokin painava yhteiskunnallinen intressi, sillä rajoittamalla yksilön perusoikeutta mahdollistetaan yleensä muiden perusoikeuksien toteutuminen laajalle yhteiskunnalle. Tällöin kokonaisuutena arvioiden tilanne on sallittava ja jopa odotettava.

Lainsäätäjän tulee pyrkiä sovittamaan perusoikeuksien välisiä potentiaalisia jännitetilanteita jo lain säätämisenvaiheessa¹²⁵. Punninta on näkyvissä pääosin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä. Ennen perusoikeuspunnintaan ryhtymistä tulee perustuslakivaliokunnan määrittellä, onko kyse ylipäättänsä perusoikeuden soveltamisalaan kuuluvasta asiasta, eli toisin sanottuna onko perusoikeussäännöksellä vaikutusta yksilön käyttäytymismahdollisuuksiin tai puuttuuko säännös yksilön oikeusasemaan¹²⁶. Alla olevassa perustuslakivaliokunnan ratkaisussa on kyse siitä, puuttuiko lakiehdotus myyjien omaisuusuojaan, ja oliko lain säätämisen vaiheessa kyse perusoikeuden soveltamisalaan kuuluvasta asiasta.

PeVL 54/2006 vp. Hallituksen esityksessä ehdotettiin uudistettavaksi alkoholilakia niin, että alkoholin paljousalennukset kielletään. Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa siihen, puuttuiko paljousalennusten kieltäminen vähittäismyyjien sekä anniskelupaikkojen omaisuusuojaan. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että sääntely ei merkitse suoraa puuttumista hinnoitteluun, vaan siinä kielletään ainoastaan paljousalennusten tarjoaminen, minkä vuoksi puuttuminen ei merkitse kohtuutonta puuttumista näiden tahojen vapauteen.

¹²² Viljanen 2011: 139.

¹²³ Viljanen 2001: 143.

¹²⁴ Länsineva 2011: 595.

¹²⁵ Viljanen 2001: 142.

¹²⁶ Ibid.: 15.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella kyseessä ei ollut niin merkittävästi yksilön perusoikeusasemaan kajoavasta säännöksestä, että kyseessä olisi ollut perusoikeuden soveltamisalaan kuuluva säännös, jota olisi tullut tarkastella tarkemmin.

Ennen perusoikeusuudistusta erinäiset poikkeuslait olivat yleisiä, mutta perustuslain uudistamisen jälkeen poikkeuslakimenettelyyn on suhtauduttu mahdollisimman pidättyvästi, ja niiden ala on pyritty rajoittamaan mahdollisimman kapeaksi¹²⁷. Nykyisin lainsäätäjät on pyrkinyt toiminnassaan löytämään sellaisia toimintatapoja ja menettelyjä ettei perusoikeussäännöksiin tarvitsisi puuttua poikkeuslailla. Nykyään perustuslakivaliokunnan arvioinnissa keskeistä on ollut arviointi sen suhteen, onko lakiehdotuksessa esitetty rajoituskeino välttämätön määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi ja voidaanko tavoite saavuttaa muilla keinoilla¹²⁸. Muiden keinojen ollessa käyttökelvottomia tulee lain tavoitetta punnita suhteessa perusoikeuksiin. Perusoikeuksien punnintatilanteessa on keskeistä *prima facie* -arvo, joka edellyttää, että tarkasteltavat perusoikeudet on asetettava kyseisessä tilanteessa hierarkkiseen järjestykseen ja punnittava ylempien tasoisen perusoikeuden suhdetta muihin perusoikeuksiin¹²⁹. Rajoittamisen puolesta täytyy olla useita hyväksyttäviä argumentteja, jotta yksi perusoikeus voidaan asettaa toisen perusoikeuden yläpuolella kyseisessä tilanteessa. Rajoituksen tulee myös olla tarkkarajainen niin ajallisesti kuin asiallisesti, ja se tulee sitoa määräaikaan toimintaan sekä konkreettiseen tilanteeseen. Rajoituksen toteuttamista voidaan edesauttaa säätämällä kompensoivia toimia kuten korvauksia, jotta perusoikeuden rajoitus voidaan toteuttaa.¹³⁰

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa yleisten rajoitusperusteiden ja lakivarausten pohjalta. Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet ovat perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella muotoutuneita ehtoja, joiden perusteella rajoitusta arvioidaan, kun taas lakivarauksessa on kyse perusoikeussäännökseen kirjoitetusta tekstiosasta, jossa määritellään mahdollisista rajoituksista tai niiden käytön sääntelystä.¹³¹ Ensimmäiseksi perusoikeuksien rajoittaminen on haluttu pidät-

¹²⁷ PeVM 10/1998 vp s. 22 – 23; Viljanen 2001: 8.

¹²⁸ Viljanen 2001: 224.

¹²⁹ Ibid.: 170.

¹³⁰ Ibid.: 224. Kompensoivia toimia on säädetty esimerkiksi omaisuuden pakkolunastuksen suhteen. Pakkolunastettavasta omaisuudesta on suoritettava täysi korvaus (PL 15 §).

¹³¹ Viljanen 2011: 164.

tää lain alaan, koska lainsäätäjän valtaa antaa sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemman asteisella säädöksellä annettavaksi on haluttu rajoittaa¹³². Toiseksi lakiviittaus saattaa sisältää lainsäätäjälle osoitetun valtuutuksen säätää tarkemmista yksityiskohdista lailla¹³³. Kolmanneksi lakivaraus voi sisältää lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavia säännöksiä, eli rajoitusehtoja milloin jotakin perusoikeutta voidaan rajoittaa¹³⁴. Neljänneksi lakivaraus voi sisältää lainsäätäjälle annetun toimeksiannon, jolloin perusoikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja erityislain yhdistelmästä¹³⁵. Kaikkiin perusoikeussäännöksiin ei ole kirjattu lakivarausta, mutta se ei tarkoita, ettei lainsäätäjällä voisi yleisten rajoitusedellytysten täytyessä tarkentaa perusoikeuden soveltamisalaa ja mahdollisesti rajoittaa sitä¹³⁶.

Lakivarauksia on olemassa lähtökohtaisesti kolmea erilaista. Yksinkertaisten lakivarausten käytöstä on luovuttu perusoikeusuudistuksen yhteydessä¹³⁷, minkä vuoksi nykyinen perusoikeussäännöstö pitää sisällään sääntelyvarauksia ja kvalifioituja eli yksilöityjä lakivarauksia. Sääntelyvarauksissa lainsäätäjää ei suoranaisesti oikeuteta rajoittamaan perusoikeutta, vaan sillä viitataan ennemminkin lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Taustalla on ajatus, että itse perusoikeussäännös ei yksistään riitä toteuttamaan säädöksen henkeä, vaan sitä on täydennettävä yksityiskohtaisemmalla lainsäädännöllä.¹³⁸ Kvalifoiduissa lakivarauksissa on tarkoituksena antaa tavallisen lainsäätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen, mutta myös toisaalta asettaa lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkriteereitä. Rajoitusvaltuus on silloin kytketty tiettyyn tarkoitukseen tai edellytyksiin.¹³⁹ Esimerkiksi omaisuudensuojaa käsittelevässä säännöksessä on kvalifioitu rajoitus koskien pakkolunastusta. Siinä pakkolunastuksen toteuttaminen on sidottu yleiseen tarpeeseen sekä täyden korvauksen vaatimukseen (PL 15.2 §). On kuitenkin huomioitava, että vaikka rajoitus tapahtuu lakivarauksen perusteella se ei poista sitä, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten on täyttyvä. Lakivaraukset antavat ennemminkin vain täydentäviä kriteerejä.

¹³² PeVM 10/1998 vp s. 11; kts. PL 80.1 §.

¹³³ PeVM 10/1998 vp s. 11; kts. PL 13.3 §.

¹³⁴ PeVM 10/1998 vp s. 11 – 12; kts. PL 12.1 §

¹³⁵ PeVM 10/1998 vp s. 12; kts. PL 12.2 § ja Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.

¹³⁶ Viljanen 2001: 30.

¹³⁷ Viljanen 2011: 166.

¹³⁸ Ibid.: 169. Esimerkiksi tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla (PL 13 §).

¹³⁹ PeVM 25/1994 vp s. 5.

Lakivarausten ja yleisten rajoitusehtojen ohella perusoikeuksiin puuttumista rajoittaa perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti perusoikeudella on ydinalue, joka tulee jättää koskemattomaksi. Tämä asettaa vaatimuksia perusoikeuden rajoituksen laajuudelle.¹⁴⁰ Vaatimus sulkee lähtökohtaisesti pois mahdollisuuden rajoittaa perusoikeutta jopa erittäin painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi muista perusoikeuksista puhumattakaan silloin kun rajoitus tunkeutuu perusoikeuden ydinalueelle. Esimerkiksi kuoleman rangaistuksen kieltäminen on osa elämisen perusoikeutta kuten myös sananvapauden osalta taannehtivan rikosoikeuden kieltäminen, jolloin niihin kajoaminen on vastoin perusoikeuksien pääperiaatetta¹⁴¹. Omaisuudensuojan ytimenä voidaan nähdä korvauksettoman pakko-ottamisen kieltäminen¹⁴². Perusoikeuden ydinalueen määrittely on usein ongelmallista, koska selvää rajanvetoa ydinalueen ja reuna-alueen välille ei voida tehdä. Määrittelyssä voidaan käyttää apuna kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintaa.¹⁴³

Perusoikeuksien rajoittamisessa on olennaisinta syy, jonka perusteella perusoikeuksia rajoitetaan. Yleiset rajoitusedellytykset määrittelevät lähtökohtaisesti kaikki perusoikeuspoikkeukset, mutta esimerkiksi perustuslain 23 §:n perusteella tapahtuvia tilapäisiä rajoituksia poikkeusoloissa ei varsinaisesti tarkastella yleisten rajoitusedellytysten perusteella, sillä poikkeusoloissa kajotaan erityisellä lailla syvemmälle kuin normaalioloissa¹⁴⁴. Poikkeusoloissa tapahtuvien poikkeusten tulee kuitenkin poikkeusoloissa noudattaa yhtä lailla kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, ja oikeuksia rajoitettaessa tulee huolehtia, että myös laillisuus- ja suhteellisuusperiaate täyttyvät. On myös säädetty, että perusoikeuksien ydinalueen rajoittaminen on kielletty tai sen rajoittamista kohtaan on erittäin korkea kynnyks. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä voidaan kuitenkin soveltaa arvioitaessa rajoituksia perustuslain 23 §:n mukaisissa poikkeusoloissa, sillä ne antavat mahdollisille rajoituksille kuitenkin suuntaviivat.

¹⁴⁰ Viljanen 2001: 229; PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁴¹ Viljanen 2001: 231 – 232.

¹⁴² Saraviita 2005: 421.

¹⁴³ Viljanen 2001: 244.

¹⁴⁴ Ojanen 2015: 47.

2.5. Omaisuudensuojan rajoittaminen

Omaisuudensuojaa on mahdollista rajoittaa jonkin painavan yleisen intressin vuoksi tai tilanteissa, joissa jokin muu perusoikeus saa *prima facie* -arvon omaisuudensuojaan nähden. Omaisuudensuojan rajoittamisessa on kyse toimenpiteistä, joilla jonkin varallisuusosoikeuden haltijan oikeuksia ja vapauksia kavennetaan taikka velvollisuuksia lisätään aikaisempaan tilanteeseen verrattuna jollakin olennaisella tavalla¹⁴⁵. Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuuteen puuttuminen tarkoittaa omistusoikeuteen kajoamisen lisäksi myös omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluneiden oikeuksien vähentämistä tai rajoittamista, vaikka oikeuden kohteena oleva esine tai muu omaisuus säilyisikin koskemattomana¹⁴⁶. Kyseessä voi olla esimerkiksi viranomaisen päätös ottaa tietyt kiinteistöt maanpuolustuksen perusteella käyttöön tai vaihtoehtoisesti estää kiinteistön täysi hyödyntäminen sulkemalla teitä, jolloin kiinteistölle pääsy estyy. Kyseessä voi olla myös lainsäätäjän laatima uusi säännös, jossa varallisuusosoikeuden etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen puututaan. Kuten muidenkin perusoikeuksien osalta myös omaisuudensuojan merkitys ja painoarvo riippuu käsiteltävänä olevasta ratkaisutilanteesta ja sen olosuhteista. Keskeistä on, että kyseessä on tapauskohtainen tulkinta, minkä vuoksi ratkaisua ei voida määrittää ennalta yleisluontoisesti.¹⁴⁷

Omaisuudensuojaan puuttumisessa merkityksellisintä on puuttumisen voimakkuus ja yhdenvertaisuus¹⁴⁸. Viranomaisen puuttuu yksilön omaisuuteen jokapäiväisesti, ja yhteiskunnan vähäiset rajoitustoimenpiteet eivät vielä merkitse sitä, että omaisuudensuojaan on kajottu niin merkittävästi, että kyse olisi puuttumisesta omaisuuden turvaan perusoikeutena¹⁴⁹. Yleisin omaisuudensuojaan kajoava asia on verotus, jossa on nähtävissä omaisuudensuojaan kajoavien toimenpiteiden voimakkuusero. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (1. lisäpöytäkirja 1 art) todetaan, että valtiolla on oikeus periä veroja ja muita maksuja. Verotusoikeutta on kuitenkin käytettävä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, sillä mielivaltaisesti täytäntöön pantu verotus on konfiskaatiokiellon vastaista¹⁵⁰. Toisin sanottuna valtio ei voi puuttua yksilön omaisuuteen niin merkittävästi verotuksen muodossa, että kyseessä on tosiasiaa korvaukseton pakko-otto valtiolle tai pakkolunastus. Tätä vähäisempi puuttuminen omaisuuteen on sallittua. Keskeistä

¹⁴⁵ Länsineva 2011: 588.

¹⁴⁶ Laaksonen 1998: 144.

¹⁴⁷ Länsineva 2011: 590.

¹⁴⁸ Laaksonen 1998: 145.

¹⁴⁹ Ibid.: 146.

¹⁵⁰ Äimä 2011: 110.

omaisuudensuojan turvaamisessa on myös se, että omaisuus säilyy pääosin omistajan hallinnassa verotuksen jälkeen¹⁵¹. Verotuksen sallittavuuteen liittyy vahvasti myös yhdenvertaisuus, sillä verotusta koskevat säännöt ovat samanlaisia kaikille, eikä niillä ole tarkoitus asettaa samassa asemassa olevia henkilöitä eriarvoiseen asemaan. Otettaessa jokin kiinteistö käyttöön maanpuolustuksen nimissä ei voida aina varmistaa toimenpiteiden yhdenvertaisuutta, sillä tilanteet ja olosuhteet ovat erilaisia, minkä vuoksi tilanteet on punnittava tapauskohtaisesti. Tapauskohtaista punnintaa korostaa myös se, että on erikseen määriteltävä, kuinka suurella voimakkuudella yksilön omaisuuteen puututaan. Voimakkuuseroina voidaan tässä tapauksessa nähdä erilainen puuttuminen kiinteistön käyttöön, sillä kiinteistö voidaan ottaa kokonaisuudessaan käyttöön tai vaihtoehtoisesti kiinteistön alueella liikkumista voidaan rajoittaa perustuen niin kutsutun suoja-alueen käyttöön. Suoja-alueen käyttöä voidaan perustella esimerkiksi Geneven sopimuksessa velvoitetun siviilien suojelemisvelvoitteen perusteella¹⁵².

Olennaista on myös omaisuudensuojan vaikutuspiiri. Perustuslain mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, ja lähtökohtaisesti säännös koskee vain luonnollisia henkilöitä¹⁵³. Suomessa sijaitsevat kiinteistöt eivät kuitenkaan aina ole yksityisen henkilön omistuksessa, vaan omistajana saattaa olla yritys tai asunto-osakeyhtiö, ja noudatettaessa perusoikeussuojan säännöstä kirjaimellisesti ei omaisuudensuojasäännös koskisi näitä toimijoita ollenkaan. Omaisuudensuoja kattaa kuitenkin välillisesti myös oikeushenkilöt riippuen siitä, kuinka lähellä omistussuhde on yksityistä henkilöä¹⁵⁴. Suojan kannalta keskeisintä on, kuinka perustavanlaatuisen merkityksen tietyllä varallisuudella on tietylle yksilölle¹⁵⁵. Suuri pörssiyhtiö voidaan asettaa vastakkain pienyrityksen kanssa, jolloin voidaan todeta, että pienyrityksessä luonnollinen henkilö on paljon lähempänä itse omaisuutta kuin suuressa pörssiyhtiössä. Tällöin omaisuudensuoja on vahvempi pienyrityksen osalta. Erityisesti omaisuudensuojan piiriin kuuluu sellainen varallisuus, joka liittyy kiinteästi esimerkiksi yksilön uskonnon harjoittamiseen, liikkumiseen, asumiseen tai toimeentulon hankintaan¹⁵⁶.

Omaisuudensuojasäännöksen tulkitseminen on aina suhteellista, ja käytännön soveltamistilanteissa on huomioitava monta erilaista ulottuvuutta kuten tarkasteltavana oleva tilanne sekä muut

¹⁵¹ Laaksonen 1998: 145.

¹⁵² Geneven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana 12 päivältä elokuuta 1949 (8/1995).

¹⁵³ Länsineva 2011: 565.

¹⁵⁴ Saraviita 2005: 429; HE 309/1993 vp, s. 23.

¹⁵⁵ Länsineva 2011: 557; PeVL 45/1996 vp, s. 2.

¹⁵⁶ Länsineva 2011: 557.

oikeusperiaatteet ja perusoikeudet. Tällöin on ennen kaikkea aina tarkasteltava kokonaisuutta ja tilannetta.¹⁵⁷ Omaisuudensuojasäännöksen tulkintaperusteet ovat rakentuneet pääosin perustuslakivaliokunnan rajanvetoihin, joissa valiokunta on ottanut kantaa, voidaanko tarkasteltavana ollut säädös säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vai tuleeko käyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä.¹⁵⁸ Ennen perusoikeusuudistusta omaisuudensuojan rajoittamista arvioitiin rajoituksen jälkeisenä tilana, jossa mukaan määriteltiin pystyykö omistaja käyttämään omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Nykyään arviointikriteereinä käytetään muiden perusoikeuksien tavoin yleisiä rajoitusedellytyksiä.¹⁵⁹ Omaisuudensuoja on ollut kautta aikojen vahva perusoikeus, eikä sen arviointia ole sen vuoksi tarkasteltu uuden perustuslain esitöissä tai perustuslakivaliokunnan lausunnoissa yhtä tarkasti kuin muita perusoikeuksia, minkä vuoksi käytäntö on muotoutunut uudistuksen jälkeisissä lausunnoissa ja oikeuskäytännössä.¹⁶⁰

Perustuslakivaliokunta määritteli perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet, joiden edellytyksellä perusoikeuksien rajoitusten sallittavuus määräytyy. Yleisiä rajoitusperusteita ovat (1) lailla säätämisen vaatimus, (2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, (3) hyväksyttävyyysvaatimus, (4) ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, (5) suhteellisuusvaatimus, (6) oikeusturvavaatimus ja (7) ihmisoikeusveloitteiden vaatimus.¹⁶¹ Lähtökohtaisesti näitä rajoitusedellytyksiä käytetään säädettäessä uutta lainsäädäntöä, eikä niinkään käytännön rajoittamistilanteissa. Edellytyksissä on kuitenkin seikkoja, jotka pätevät myös tosiasiallisessa tilanteessa.

Lailla säätämisen lähtökohtana on, että rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin, ja perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa on kielletty delegoida alemmalle säädöstasolle¹⁶². Delegointikieltoa korostaa myös perustuslain 80 §:n nimenomainen säännös koskien lainsäädäntövallan delegoimista. Tausta-ajatuksena on ollut oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa, jossa yksilöä on haluttu suojata hallinnolliselta mielivallalta rajaamalla perusoikeuksien rajoittaminen poliittiseen keskusteluun ja arviointiin¹⁶³. Keskeistä on, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät perusoikeuden aineellisen sisällön, jota kotimainen lainsäädäntö

¹⁵⁷ Länsineva 2011: 559 – 560.

¹⁵⁸ Hallberg 2011: 50.

¹⁵⁹ Viljanen 2011: 145.

¹⁶⁰ Länsineva 2011: 551.

¹⁶¹ PeVM 25/1994 vp s. 4 – 5.

¹⁶² PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁶³ Viljanen 2011: 148.

täsmää.¹⁶⁴ Lainsäätäjällä on esimerkiksi oikeus asettaa lakisäätteisiä rajoituksia omaisuuden-suojalle, mutta mitä merkittävämmästä puuttumisesta on kyse, sitä tarkkarajaisempi ja täsmäl-lisempi lain on oltava¹⁶⁵.

PeVL 21/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli kyse puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä oli ehdotettu lakiin otettavaksi muun muassa säännös, jonka mukaan liikkumista sotilasalueella voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää. Hallituksen esi-tyksessä liikkumisrajoituksesta päättämään oikeutettu puolustusvoimien viranomainen ehdotet-tiin määräytyväksi asetuksen mukaan. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin välttämättömänä, että jo laista ilmenee se viranomaistaso, jolla on toimivalta tehdä päätöksiä liikkumisrajoituksista.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyn väljyys on ymmärrettävää tilantei-den moninaisuuden vuoksi, mutta asian perusoikeuskytkennän vuoksi on kuitenkin välttämä-töntä, että laista ilmenee tarkkarajaisesti se kenelle toimivalta annetaan¹⁶⁶. Liikkumisen rajoit-taminen sotilasalueilla liittyy olennaisesti omaisuudensuojaan, sillä omistajan liikkumista ra-joittamalla estetään hänen omaisuutensa normaali käyttö.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia¹⁶⁷. Vaatimus on olennainen osa perusoikeuksien turvaamista, sillä rajoitussäännöksiä ei saa kirjoittaa liian avoimiksi, vaan ne on kohdennettava mahdollisimman tarkoin tosiasiallista rajoitustarvetta vastaaviksi. Rajoi-tusperuste korostaa sitä, että laissa tulee olla selkeät perusteet, kenellä on asianomaiset valtuu-det rajoittaa perusoikeutta missä tilanteessa ja millä tavalla.¹⁶⁸

PeVL 8/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli kyse säädettäväksi ehdotetusta lain-säädännöstä, jossa ehdotuksen mukaisesti puolustusvoimat huolehtisi tiettyjen puolustusvoimissa palveluksessa olevan henkilön palvelussuhteeseen liittyvien rikosten tutkinnasta sekä turvalli-suus- ja valvontatehtävistä maanpuolustuksen alalla. Valiokunnan mukaan laki ei täyttänyt sään-telyn tarkkuudelle ja täsmällisyydelle osoitettuja vaatimuksia, sillä ehdotus jätti toimivaltuuksia käyttävien henkilöiden määrittelemisen liian avoimeksi.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on näkyvissä myös muualla lainsäädännössä, sillä esimerkiksi pelastuslaissa on määritelty tarkkaan mitä tietty henkilö voi tietyillä toimivaltuuk-silla tehdä. Onnettomuustilanteessa pelastusviranomaisella on laajoja oikeuksia rajata ja hallita onnettomuustilanne, sekä ehkäistä onnettomuuden leviäminen. Joskus tilanne saattaa vaatia laajaa puuttumista ihmisten perusoikeuksiin ja eritoten omaisuudensuojaan. Pelastustoimintaa johtaa lähtökohtaisesti aina virassa oleva pelastusviranomainen, mutta hänen ollessaan estynyt tilannetta voi johtaa myös joku muu pelastuslaitoksen palveluksessa oleva henkilö (PelastusL

¹⁶⁴ Viljanen 2011: 149.

¹⁶⁵ Länsineva 2011: 598.

¹⁶⁶ PeVL 21/1997 vp s. 2.

¹⁶⁷ PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁶⁸ Viljanen 2011: 152.

34 §). Pelastusviranomaisella on oikeus määrätä rakennuksia otettavaksi käyttöön onnettomuuden rajoittamiseksi ja ehkäisemiseksi (PelastusL 36.1 §), mutta kyseinen oikeus on rajattu pois 34 §:ssä mainitulta muulta johtohenkilöltä (PelastusL 36.2 §)¹⁶⁹. Lainsäätäjä on halunnut tässä varmistua toimenpiteen suorittajan ammattitaidosta sekä perusoikeuksiin kajoavien toimenpiteiden laajuuden ja merkityksen ymmärryksestä, ja näin rajannut tehtävän suorittamisen vain viranomaiselle. Säädös kunnioittaa myös perustuslain 124 §:ää¹⁷⁰. Tarkkarajaisuus on osittain nähtävissä myös puolustusvoimain 14 § säännöksessä, jossa on todettu kiinteistön käyttöönottoon valtuutetut henkilöt.

Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä¹⁷¹. Hyväksyttäviä syitä ovat painavat yhteiskunnalliset intressit tai toisen yksilön perusoikeuden turvaamisperuste¹⁷². Yhteiskunnallisen intressin hyväksyttävyyttä määriteltäessä on otettava huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavat perusteet, ja suomalaisia perusoikeussäännöksiä on tulkittava yhdenmukaisesti siten, että rajoitusperusteet ovat toisiansa vastaavia¹⁷³. Kansainvälisten sopimusten rajoitusperusteet ovat varsin väljiä, joten yleensä kansallisia rajoitusehtoja on tulkittu tiukemmin¹⁷⁴. Viljanen on todennut, että painavia yhteiskunnallisia intressejä voi olla muun muassa kansallinen turvallisuus, vakavan rikollisuuden estäminen tai maanpuolustusvelvollisuus¹⁷⁵. Omaisuudensuojan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat liittyä esimerkiksi yksityisten etujen suojaamiseen tai julkisten etujen edistämiseen, jotka ovat suhteessa painavimpia kuin omaisuudensuojan oikeushyvä¹⁷⁶. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sotilaallinen maanpuolustus on painava yhteiskunnallinen tarve, minkä vuoksi puolustusvoimien oikeus rajoittaa omaisuudensuojaa on hyväksyttävä. Kiinteistöjen osalta oikeutta on kuitenkin rajoitettu normaalioloissa vain kiinteistöjen tilapäiseen käyttöön. Käyttöoikeus ei myöskään silloin ulotu lainkaan asuinrakennuksiin¹⁷⁷.

¹⁶⁹ Pelastustoimintaa voi johtaa tilapäisesti esimerkiksi sopimuspalokuntaan kuuluva henkilö, joka on esimerkiksi pelastuslaitoksen kanssa sopimuksen tehneen sopimuspalokunnan jäsen (PelastusL 25 1§).

¹⁷⁰ Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle (PL 124.2 §).

¹⁷¹ PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁷² PeVM 25/1994 vp s. 5; Viljanen 2011: 154.

¹⁷³ PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁷⁴ Viljanen 2011: 156.

¹⁷⁵ Viljanen 2011: 155; kts. PeVL 9/2007; PeVL 21/1997; PeVL 14/1998; PeVL 10/2007.

¹⁷⁶ Länsineva 2011: 599.

¹⁷⁷ PeVL 51/2006 vp s. 5. Käyttöoikeus ei lisäksi ulotu piha- ja puutarha-alueisiin, korjaamattomiin viljelysmaihin tai maa- ja metsätaloudellisiin koekenttiin (PeVL 51/2006 vp s. 25).

Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta¹⁷⁸. Ydinalueen määrittely ei ole yksiselitteinen tehtävä, mutta perustuslakivaliokunta on todennut, että jokaisella perusoikeudella on sellainen ydinalue, jonka turvaamaan käyttäytymistä ei saa esimerkiksi säätää rangaistavaksi¹⁷⁹.

PeVL 24/2005 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi, että jumalanpalvelukseen kuuluvan musiikin esittäminen kuuluu uskonnonvapauden ydinalueelle, eikä musiikkiteosten saattaminen tekijänoikeuslainsäädännön alaisuuteen ole hyväksyttävää perusoikeuden rajoittamista. Kyseessä oli valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan siinä määrin laajaa puuttumista uskonnonharjoittamisen ydinalueelle, ettei sääntely täytä oikeasuhtaisuuteen kohdistuvia vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli nähtävissä taustalla ajatus, ettei uskonnonvapautteen voida puuttua niin laajalti, että se kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisällön, eli musiikin esittämisen jumalanpalveluksissa¹⁸⁰. Kyseessä on perusoikeuksien kollisiotilanne, sillä vastakkain ovat uskonnonvapaus ja musiikkiteoksen tekijän omaisuudensuoja. Omaisuudensuojan ydinalueena on pidetty yleisesti omaisuuden pakkolunastusta ilman korvausta, mutta myös maanpuolustuksen nimissä tehtävä käyttöönotto nimenomaan asuinkiinteistöjen osalta normaalioloissa voidaan nähdä ydinalueeseen kajoamisena kotirauhan piirin ja siihen liittyvien perusoikeuksien perusteella¹⁸¹.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja toisekseen oikeassa suhteessa rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon nähden. Perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa muilla vähemmän puuttuvilla keinoilla.¹⁸² Suhteellisuusvaatimuksen noudattaminen perustuu aina vähintään kahden seikan väliseen punnintaan sekä niiden väliseen suhteeseen. Se sisältää kolme osavaatimusta. Ensinnäkin rajoituksen tulee olla sellainen, että sen toteuttamisella voidaan ylipäättänsä saavuttaa toivottu tavoite. Kiinteistöjä voidaan ottaa maanpuolustusperusteella käyttöön vain silloin, kun niiden käytöllä on oleellinen tarve ja esimerkiksi niiden maantieteellinen sijainti on ehdoton edellytys sotilaallisen tavoitteen onnistumiselle¹⁸³. Toiseksi kiinteistöjen käyttöönotto tulee olla välttämätöntä, mikä tarkoittaa sitä, ettei ole olemassa muuta yhtä tehokasta keinoa, joka rajoittaa omaisuudensuojaa vähemmän tai ei ollenkaan. Kolmanneksi on huomioitava kohtuullisuusvaatimus, sillä rajoitus ei saa

¹⁷⁸ PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁷⁹ PeVL 23/1997 vp s. 2.

¹⁸⁰ Viljanen 2011: 160.

¹⁸¹ PeVL 51/2006 vp s. 5; kts. HE 3/2008 vp s. 88.

¹⁸² PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁸³ PeVL 264/2006 vp s. 5.

rasittaa liiallisesti kohdetta, ja sen tulee olla suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Kiinteistöjen osalta tämä näyttäytyy siinä, ettei ole suhteellisuusvaatimuksen mukaista ottaa yhden kiinteistön alueelta käyttöön kaikkia rakennuksia, jos tavoite voidaan saavuttaa vain yhden rakennuksen käyttöönotolla.¹⁸⁴

Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelyistä¹⁸⁵. Tätä tukee vahvasti perustuslakiin kirjattu säännös oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvästä hallinnosta (PL 21 §). Yleensä kattava muutoksenhakumahdollisuus riittää täyttämään vaatimuksen¹⁸⁶.

PeVL 51/2006 vp. Hallituksen esityksessä oli kyse siitä voiko puolustusvoimat ottaa tilapäisesti käyttöönsä kiinteistöjä esimerkiksi sotaharjoituksia varten, sekä oliko kiinteistön omistajalla olemassa riittävät oikeusturvakeinot käyttöönottoa koskevaan päätökseen liittyen. Hallituksen esityksen mukaan puolustusvoimien tekemästä päätöksestä ei saanut valittaa. Perustusvaliokunta katsoi, että sotilaallisessa harjoituksessa kiinteistön käyttöönotossa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, minkä vuoksi esitetty valituskielto oli tarpeeton. Sovittaessa kiinteistön käytöstä muutoin ennen tosiasiallisen hallintotoiminnan vaihetta on kiinteistön omistajalla tai haltijalla perusteltu tarve saada päätös tuomioistuimen tutkittavaksi niin halutessa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksessa ei oltu riittävästi huomioitu oikeusturvan toteutumista, minkä vuoksi esitetty valituskielto ei ollut riittävien oikeusturvajärjestelyjen mukainen. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ei ole olemassa valitusmahdollisuutta, minkä vuoksi oikeusturva on taattava mulla keinoilla kuten esimerkiksi oikeusasiamiehen valvonnalla¹⁸⁷. Mahdollisuus jälkikäteiseen valvontaan ei ole ainoa riittävän oikeusturvan toteuttamiskeino, vaan lainsäätäjän tulee myös varmistua siitä, että perusoikeuksia rajoittavalla viranomaisella tulee olla riittävä koulutus ja pätevyys toimivaltuuksien käyttöön¹⁸⁸. Puolustusvoimien ottaessa kiinteistöjä tilapäisesti käyttöönsä normaaliaikana se on velvollinen korvaamaan kiinteistön käyttämisestä aiheutuneet vahingot. Omistajalla on oikeus valittaa korvauspäätöksestä ja kiinteistön käyttöön ottamisesta hallintolainkäyttölain mukaisesti (PVL 14.5 §).

Suomalaisessa lainsäädäntötoiminnassa tehtävät ratkaisut eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa¹⁸⁹. Perusoikeuksia rajoittava lainsäädäntö voi kuitenkin poiketa kansallisista perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä, sillä ne ovat yleensä kansainvälisiä velvoitteita tiukempia, kunhan säännös on rajoituksen jälkeen myös kansainvälisten

¹⁸⁴ Viljanen 2011: 157; Länsineva 2011: 600.

¹⁸⁵ PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁸⁶ Viljanen 2011: 162. kts. PeVL 38/1998 vp.

¹⁸⁷ Viljanen 2011: 163.

¹⁸⁸ PeVL 8/1995 vp s. 2; Viljanen 2011: 163.

¹⁸⁹ PeVM 25/1994 vp s. 5.

vaatimusten mukainen¹⁹⁰. Perusoikeuksien yleisillä rajoitusehdoilla on liittymäpinta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden arviointikriteereihin, ja kuten myös kansainvälisissä säännöksissä luettelo ei voida soveltaa niihin perusoikeuksiin, jotka sisältävät ehdottoman oikeuden rajoittamiskiellon.¹⁹¹ Kansainvälisissä sopimuksissa on yleisesti katsottu, että esimerkiksi tietyt kansakuntaa uhkaavat poikkeustilanteet (kuten poikkeusolot) täyttävät perusoikeuksia rajoittavan erikoisehdon.

Yleiset rajoitusedellytykset koskevat pääosin lainsäätäjää, mutta esimerkiksi laillisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate ovat vahvasti esillä myös tosiasiallisessa päätöksenteossa. Viranomaisen on noudatettava toiminnassaan lakia. Tällöin hän noudattaa automaattisesti lainsäätäjän laatimaa vaatimusta, jossa rajoituksen tulee perustua lakiin, rajoitus on täsmällinen ja tarkkarajainen sekä kansainvälisten ihmisoikeuksien mukaisia. Myös oikeusturva tulee tällä tavalla huomioituksi. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on samalla osa hyvän hallinnon periaatteita, mutta se ohjaa viranomaisen pohtimaan siviiliväestön toimintaedellytyksiä esimerkiksi häiriötilanteessa ottamalla huomioon omaisuuden laajan käytön.

2.6. Omaisuuden pakkolunastus ja käyttörajoitus

Omaisuudensuojan ulottuvuus on laaja, minkä vuoksi sitä voidaan myös rajoittaa usealla keinolla ja monessa tilanteessa. Rajoittamisen tulee kuitenkin tapahtua aina lain tasoisella säädöksellä, joka on etukäteen arvoitu. Voimakas ja poikkeuksellinen omaisuuteen puuttuminen saattaa vaatia jopa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehdyn säännöksen¹⁹². Laaksosen mukaan yhteiskunnan puuttumista yksityisen omaisuuteen voidaan tarkastella kuudella eri intensiteettitasolla¹⁹³. Ensimmäisellä tasolla on kyse loukkauksesta, jota omistajan on siedettävä ilman korvausta niin sanotun sosiaalisidonnaisuuden perusteella. Tähän sisältyy esimerkiksi rakennushistoriallisesti arvokkaiden kohteiden suojeleminen, jolloin omistajalle asetetaan suojelelvelvoitteita ilman minkäänlaista korvausta. Toisella tasolla omistajan on siedettävä omaisuuden loukkaus korvausta vastaan.¹⁹⁴ Joissain tilanteissa esimerkiksi kiinteistön naapuritontille rakentaminen

¹⁹⁰ Viljanen 2011: 164.

¹⁹¹ Ibid.: 146.

¹⁹² Laaksosen 1998: 148.

¹⁹³ Ibid.: 149.

¹⁹⁴ Ibid.: 149.id.

ei ole mahdollista ilman korvausvelvollisuutta¹⁹⁵. Kolmannella tasolla on kyse materiaalin pakkolunastuksesta lainsäädännön mukaisesti¹⁹⁶. Neljännen tason loukkaus merkitsee omaisuuden tai erityisen oikeuden pakkolunastusta, joka tapahtuu erillisen lainsäädännön perusteella¹⁹⁷. Silloin kun puolustusvoimat ottaa käyttöönsä kiinteistöjä kyse on neljänteen tasoon asti ulottuvasta intensiteetistä, sillä puolustusvoimat ottaa käyttöönsä omaisuutta erillisen lainsäädännön perusteella, ja käyttöönotto on periaatteessa pakkolunastusta vastaava. Viidennellä tasolla loukkaus toteutetaan poikkeuslailla, jolloin on huomioitava, että varsinaisista poikkeuslaeista on pyritty suomalaisessa lainsäätämässä luopumaan. Kuudennella tasolla loukkaus kohdistuu omaisuuden suojan ydinalueeseen, mikä lähtökohtaisesti ei ole sallittua.¹⁹⁸

Omaisuuksensuojasäännös on kaksiosainen, jonka ensimmäinen osa on niin kutsuttu omaisuudensuojan yleissäännös. Toinen osa on yksilöity lakivaraus, joka koskee omaisuuden pakkolunastusta¹⁹⁹.

”15 § Omaisuuden suoja

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuksensuojasta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.”

Yleislausekkeen turvan piiri on laaja ja se kattaa kaiken, mikä on luonnehdittavissa yksilön omaisuudeksi. Säännös itsessään ei yksilöi suojan tarkoitusta, vaan säännöksen tulkintaan vaikuttavat seikat on selkiytettävä muun oikeuslähdeaineiston avulla.²⁰⁰ Erityissäännöksessä on kyse paljon tarkemmin säännellystä tulkintavaihtoehdosta, ja se sisältää itsessään tulkinnan keskeiset lähtökohdat ja rajat²⁰¹. Toisesta säännöksestä on johdettavissa omaisuudensuojan ydinaluetta koskeva normi, jonka perusteella omaisuuden pakkolunastus ilman lakiperustetta, täyttää korvausta ja yleisen tarpeen vaatimusta ei ole perustuslain mukaista.²⁰² Ensimmäisen momentin perusteella ei ole vastaavanlaisia vaatimuksia²⁰³.

¹⁹⁵ Hollo 1982: 105.

¹⁹⁶ kts. KHO 5070/2018.

¹⁹⁷ Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) määrittelee muun muassa kiinteistön kiinteäksi omaisuudeksi (2.1 §) ja erityisen oikeuden käyttöoikeudeksi toisen kiinteistöön (2.2 §).

¹⁹⁸ Laaksonen 1998: 149.

¹⁹⁹ PeVL 38/1998 vp.

²⁰⁰ Länsineva 2011: 549.

²⁰¹ Ibid.: 553.

²⁰² Ibid.: 549.

²⁰³ PeVL 38/1998 vp.

Rajoitettaessa omaisuudensuojaa on ennen kaikkea arvioitava onko kyse yleissäännöksen vai erityissäännöksen perusteella tapahtuvasta rajoittamisesta, jolloin rajoittamista kohtaan on olemassa erilaisia vaatimuksia²⁰⁴. Yleissäännöksen perusteella omaisuutta voidaan rajoittaa silloin, kun kyse ei ole rajoittamisesta, joka täyttää pakkolunastuksen kriteerit²⁰⁵. Tällöin riittää, että yleissäännöksen kriteerit täyttyvät, kun taas pakkolunastuksessa molempien momenttien tulee olla sovellettavissa²⁰⁶. Kyse on olennaisesti omaisuudensuojan rajoittamisen intensiteetistä, jolloin mitä suuremmalla voimalla perusoikeuteen kajotaan, sitä enemmän lainsäädännöllisiä rajoituksia on olemassa²⁰⁷. Yleissäännöstä ei voida soveltaa tilanteissa, joissa tosiasiallisesti on kyse pakkolunastukseen verrattavasta rajoitusintensiteetistä, sillä silloin on sovellettava erityissäännöstä.

Omaisuuuden pakkolunastuksessa on kyse omaisuuden ottamisesta pois omistajaltaan tämän suostumuksesta riippumatta, ja siinä on keskeistä, että omistus siirtyy omistajaltaan pois pakkolunastajan käytettäväksi²⁰⁸. Näin ollen kyseessä on aina vähintään kaksi tahoja, joista toinen joutuu tahtomattaan luopumaan omaisuudestaan toisen hyväksi. Toimenpide ei ole perustuslainmukainen, ellei se täytä perustuslaissa säädetty ehtoja. Pakkolunastus tulee olla lailla säädetty, tapahtua yleiseen tarpeeseen ja lunastuksesta tulee maksaa täysi korvaus.²⁰⁹ Pakkolunastukseen tulee ryhtyä vain silloin kun pakkokriteeri täyttyy, eli käytettävissä ei ole muita lievempiä keinoja saman tavoitteen saavuttamiseksi²¹⁰. Pakkolunastukselle on myös ominaista, että oikeuden poisottamisessa ja siirrossa on kyse pysyväisluonteisesta ratkaisusta, joka on tarkoitettu lopulliseksi²¹¹. Tämä seikka on olennainen pakkolunastuksen ja käyttörajoituksen välillä, sillä käyttörajoituksessa on kyse omaisuuden tilapäisestä käytöstä. Omaisuuden käyttörajoitus katsotaan myös pakkolunastukseksi silloin, kun käyttörajoitus on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastettava²¹².

Pakkolunastuksesta on säädettävä lailla (PL 15.2 §). Perustuslain säännöksen vuoksi pakkolunastuksessa ei ole mahdollista tukeutua kokonaisvaltaiseen harkintaan kuten omaisuudensuojan

²⁰⁴ Länsineva 2011: 584.

²⁰⁵ Viljanen 2001: 16.

²⁰⁶ Länsineva 2011: 584.

²⁰⁷ Ibid.: 586.

²⁰⁸ Länsineva 2011: 579; Laaksonen 1998: 267.

²⁰⁹ Länsineva 2011: 579.

²¹⁰ Länsineva 2011: 585; Länsineva 2011: 580.

²¹¹ Länsineva 2011: 579.

²¹² PeVL 38/1998 vp s. 3; kts. PeVL 8/1986 vp. Kts. KHO 5070/2018.

ensimmäisen momentin kohdalla, vaan harkintavalta on sidottu kohtalaisen tiukasti erityislainsäädännön asettamiin kriteereihin²¹³. Omistuksen pakkolunastuksesta säädetään tarkemmin laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole lausunnoissaan ottanut tarkemmin kantaa lainsäädännölliseen pohjaan, vaan todennut, että ennen kaikkea noudatetaan lunastuslakia. Näin ollen kyseessä on säännöksen sisällöllisten seikkojen vuoksi kyse säädöksen suppeasta tulkinnasta, joka määräytyy pitkälti sen perusteella, että kyseessä on niin syväle ulottuva perusoikeusrajoitus²¹⁴. Lunastettaessa omaisuutta puolustusvoimien käyttöön sovelletaan lakia omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996, myöh. PVLunL).

Puolustusvoimat voi lunastaa omaisuutta puolustustarkoituksiin, kun lunastus on tarpeen puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi (PVLunL 2 §). Perustuslakivaliokunta on vaatinut lausunnoissaan, että pakkolunastaessa omaisuutta yleinen tarve tulee olla riittävästi konkretisoitu²¹⁵. Yleinen tarve edellyttää, että tavoiteltava toimenpide on yhteiskunnallinen välttämättömyys ja toimenpidettä ei ole taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti järkevää suorittaa millään muulla tavalla²¹⁶. Pakkolunastuksen tulee olla myös välttämätöntä, eikä omaisuutta saa pakkolunastaa varastoon ns. ”pahan päivän varalle”, vaan lunastetulla omaisuudella tulee olla selkeä käyttötarkoitus lunastukseen ryhdyttäessä. Yleisen tarpeen säännös on pakkolunastuksen osalta myös lähtökohtaisesti tiukempi kuin yleissäännöksen osalta²¹⁷. Lunastuksen saajan ei tarvitse olla yhteiskunnallinen julkisyhteisö, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho, kunhan tarkoitus ja tavoite täyttyvät²¹⁸. Lunastusta ei voida kuitenkaan panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan saavuttaa jollain muulla tavalla taikka, jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty (LunL 4.1 §).

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan arvioinut, että Vekaranjärvellä sijaitsevan ampuma-alueen merkitys puolustusvoimille annettujen tehtävien suorittamiseksi vastaa laissa määritellyä yleisen tarpeen vaatimusta ja se on hyväksyttävä ja suhteellisuusperiaatteen mukainen toimi.

KHO 5070/2018 Tapauksessa oli kyse vapaa-ajan kiinteistöistä, jotka sijaitsevat lähellä Vekaranjärven ampuma-aluetta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt 11.2.2011 ympäristölu-

²¹³ Länsineva 2011: 579.

²¹⁴ Ibid.: 579; Ibid.: 585.

²¹⁵ PeVL 4/2000 vp s. 4; PeVL 52/2001 vp s. 2.

²¹⁶ PeVL 19/1994 vp s. 2.

²¹⁷ Länsineva 2011: 585 – 586.

²¹⁸ PeVL 4/2000 vp s. 4.

van ampuma-alueen toiminnalle, jossa myös sallitusta melurajasta oli annettu tarkentavia määräyksiä. Ampuma-alueen melusta valitettiin kuitenkin Vaasan hallinto-oikeuteen, jossa puolustusvoimille annettiin velvoite vähentää toiminnasta aiheutuvaa melua. Suoritetuista toimenpiteistä huolimatta määritely meluraja ylittyi yhdeksän loma-asuinkiinteistön piha-alueella.

Tämän seurauksena seitsemän kyseessä olevista loma-asunnoista hankittiin vapaaehtoisin kaupun valtion omistukseen, mutta kaksi omistajaa ei ole olleet halukkaita myymään kiinteistöjään. Puolustusvoimat täten esitti, että kaksi jäljellä olevaa kiinteistöä pakkolunastetaan valtion omaisuudeksi, jotta Karjalan prikaatin toimintaedellytykset kyetään turvaamaan. Omistajat ovat valittaneet päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen ja antoi oikeuden kiinteistöjen pakkolunastukseen.

Pakkolunastetusta omaisuudesta on suoritettava täysi korvaus (PL 15.2 §). Täyden korvauksen vaatimuksen on katsottu täyttyvän, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia²¹⁹. Korvauksen on ennen kaikkea vastattava sitä taloudellista menetystä, joka lunastuksesta aiheutuu²²⁰. Lähtökohtaisesti vain pakkolunastuksesta suoritetaan täysi korvaus, mutta käytännön ratkaisutilanteissa yleis- ja erityissäännös ovat vuorovaikutuksessa keskenään, ja yleissäännöstä sovellettaessa toimenpiteen ankaruus ja sattumanvaraisuus saattavat joissain tilanteissa lähestyä pakkolunastusta, jolloin joudutaan soveltamaan erityissäännöstä²²¹. Pakkolunastukselle on ominaista, että toimenpide kohdistuu yksittäisiin omistajiin, kun taas käyttörajoitukselle on keskeistä, että rajoitukset kohdistuvat kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin haltijoihin yhdenvertaisella tavalla²²².

Pakkolunastuksen tulee olla viimesijainen keino ja muut mahdollisuudet tilanteen ratkaisemiseksi on selvitettävä ja toteutettava ennen lunastuspäätökseen ryhtymistä²²³. Yllä olevassa tapauksessa puolustusvoimat oli yrittänyt ennen omaisuuden omistajamuutoksen toteuttamisen käynnistämistä pienentää alueelle kantautuvaa melua omalla alueellaan suoritetuilla rakennustoimenpiteillä, joilla se oli pystynyt pienentämään melutasoa useiden muiden kiinteistöjen alueella²²⁴. Tämän jälkeen valtion edustajat olivat yrittäneet yhdenvertaisesti ostaa melualueen sisäpuolelle jääneet kiinteistöt sopimusteitse ennen lunastukseen ryhtymistä²²⁵. Tämän vuoksi voidaan todeta, että ennen lunastusta suoritettavia ensisijaisia keinoja oli pyritty hyödyntämään parhaimman mukaisesti, jolloin lunastuksen ehdot täyttyvät.

²¹⁹ PeVL 49/2002 vp s. 4; PeVL 4/2000 vp s. 4.

²²⁰ Länsineva 2011: 587; Länsineva 2011: 579.

²²¹ Ibid.: 584.

²²² Ibid.: 580.

²²³ KHO 5070/2018.

²²⁴ Puolustusministeriö 2016: 3.

²²⁵ KHO 5070/2018.

Puolustusvoimain perustella puolustusvoimat on oikeutettu tilapäisesti käyttämään muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä. (PVL 14 §). Arviointi tämänkaltaisesta omaisuusrajoittamisesta tehdään yleissäännöksen nojalla, sillä omaisuus ei siirry pysyvästi puolustusvoimille, minkä vuoksi pakkolunastussäännös ei ole sovellettavissa. Omaisuuden käyttörajoituksilla kavennetaan omistajan oikeuksia tai vapauksia kiinteistöönsä niin, että jokin toinen subjekti, eli puolustusvoimat, saa itselleen kavennusta vastaavan oikeuden tai edun. Kyseessä on ennen kaikkea rajoitusluonteinen toimi, joka ei ole niin merkittävä kuin pakkolunastus.²²⁶ Samankaltainen punninta on pätevä myös poikkeusoloissa ja sovellettaessa puolustustilalakia.

Käyttörajoitussäännöstä sovelletaan silloin, kun omaisuutta ei haluta pakkolunastaa ja omistajan omistusoikeus omaisuuteen halutaan säästää.²²⁷ Käyttörajoitukset ovat perusoikeussuojan ongelmallisin osio, sillä tilanteisiin sisältyy paljon punnintaa ja tapauskohtaiset ratkaisut ovat olennaisessa osassa²²⁸. Luonteenomaisena käyttörajoituksille on pidetty sitä, että rajoituksesta ei hyödy mikään toinen selkeästi yksilöitävä taho, eli kyseessä ei ole pakkolunastuksen kanssa samankaltainen säännös kahdesta tahosta. Käyttörajoitukset voivat silti aiheuttaa taloudellisia menetyksiä tai tuottaa taloudellista etua osapuolten välillä.²²⁹

Sovellettaessa yleissäännöstä käyttörajoituksista ei tarvitse suorittaa lainkaan korvausta tai vaihtoehtoisesti käyttö voidaan korvata alhaisemmalla korvaustasolla kuin täydellä korvauksella, mikä perustuu siihen, että yleissäännöstä sovellettaessa erityissäännöksen täyden korvauksen periaatteen ei tarvitse toteutua²³⁰. Korvausperiaatteista voidaan säätää tavallisella lailla tai korvaushinta voi perustua esimerkiksi sopimukseen. Puolustusvoimien ottaessa kiinteistöjä tilapäisesti käyttöönsä se on velvollinen korvaamaan kiinteistön käyttämisestä aiheutuneet vahingot käyvän hinnan mukaan (PVL 14 §). Valmiuslain esitöissä on todettu, että valmiuslain käyttöönoton välittömiä vaikutuksia valtiontalouteen olisivat omaisuuden käytöstä tai haltuunotosta aiheutuvat korvaukset²³¹. Valmiuslaissa on täten todettu, että omaisuuden kärsimistä vahingoista korvataan täysi korvaus, ellei valtiontaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt estä sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi. Tällöin suoritetaan kohtuullinen korvaus. (ValmL 128

²²⁶ Länsineva 2011: 580.

²²⁷ Saraviita 2005: 425.

²²⁸ Ibid.: 427.

²²⁹ Peltomaa 2001: 7.

²³⁰ Peltomaa 2001: 2.

²³¹ HE 3/2008 vp s. 27.

§). Käytännössä voidaan todeta, että täyden korvauksen maksaminen ei kansantaloudellisesti olisi pitkittyneen häiriötilanteen jälkeen mahdollista, vaan täysi korvaus on ennemminkin tavoiteltava ideaalitila.

Käyttörajoituksille on ominaista, että rajoitukset kohdistuvat kaikkiin samassa asemassa oleviin omistajiin ja kiinteistöihin yhdenvertaisesti, ja kyse on eri toimenpiteiden ja intressien välisestä suhteellisesta punninnasta. Valmiuslain esityöt mainitsevat, että yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa poikkeusoloissa, jos esimerkiksi puolustusvoimien käytössä olevat asejärjestelmät edellyttävät tietynlaista ryhmitystä tietylle alueelle. Tällöin alueet, joihin asejärjestelmät sijoitetaan, ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa toisiinsa, mutta tarkoitussidonnaisuuden perusteella tämä on hyväksyttävää. Tämän perusteen mukaan voidaan myös ottaa asuinrakennuksia tarvittaessa käyttöön, vaikka kyse on omaisuudensuojan ydinalueesta.²³² Tällöin vastakkain on yksityisen ja maanpuolustuksen etu. Tämänlaisessa toiminnassa on oleellista suhteellisuusperiaatteen noudattaminen, sillä toimenpiteiden tulee olla suhteessa perusteena olevaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja intressiin sekä omistajan omaisuudelle koituviin vahinkoihin ja rajoitustoimenpiteisiin. Kyse on rajoituksen materiaalisesta syvyydestä ja yhdenvertaisuudesta.²³³

Perusoikeussuojaan kajoavat toimenpiteet on aina suhteutettava niillä saavutettavaan tarkoitukseen. Mitä vahvempi haluttava tavoite on suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen, sitä enemmän lainsäätäjä on antanut mahdollisuuksia rajoittaa perusoikeuksia. Omaisuudensuoja on muiden perusoikeuksien ohella oleellinen yksilön henkilökohtaisen vapauden ja toimeentulon turvaamiseksi, mutta kyse ei ole kuitenkaan niin ehdottomasta oikeudesta, etteikö sitä voisi rajoittaa tarkoituksenmukaisella perusteella. Omaisuudensuojaan voidaan kajoata usealla eri tavalla, eikä aina esimerkiksi kiinteistöjen osalta ole kyse täysimuotoisesta kiinteistön käytöstä, vaan yhtä lailla kiinteistön yhden osan käyttäminen on perusoikeuden rajoittamista. Kiinteistöjen käytön rajoittaminen maanpuolustuksellisen tarkoituksen perusteella on vahvasti alisteinen suhteellisuusperiaatteelle, sillä mitä vakavammas maanpuolustuksellisesta turvallisuushasta on kyse, sitä enemmän keinoja puolustusvoimilla on omaisuudensuojan rajoittamiseen ja rajoitusten yleiseen hyväksyntään.

²³² HE 3/2008 vp s. 88.

²³³ Peltomaa 2001: 8

3. YHTEISKUNNAN HÄIRIÖTILANTEET JA MAANPUOLUSTUS

Turvallisuusviranomaisten, kuten poliisin ja sotilaiden, pääasiallinen tehtävä on ylläpitää demokraattisen kansantasavallan luomaa järjestelmää, jossa turvallisuus nähdään tärkeänä voimavarana. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpinä tehtäviä on Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen normaali- ja poikkeusoloissa²³⁴. Turvallinen elinympäristö antaa ihmisille mahdollisuuden elää rauhassa ja nauttia laissa suo-
duista perusoikeuksistaan. Turvallisuus ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys, vaan sen ylläpitäminen vaatii niin lainsäätäjältä kuin viranomaiselta toimia. Turvallisuus jakaantuu moneen erilaiseen toimintoon, ja tässä tutkimuksessa turvallisuutta tarkastellaan valtion suvereniteetin ylläpitämisen näkökulmasta, jossa sotilaallisella maanpuolustuksella on äärimmäisen tärkeä rooli. Sotilaallinen maanpuolustus turvallisuuden ylläpitäjänä korostuu vakavissa häiriötilanteissa, joissa on osana sotilasaseellisia ulottuvuuksia.

Yhteiskunnan turvallisuus ja maanpuolustus linkittyvät vahvasti toisiinsa, ja ne muodostavat yhdessä valtiosäännön kanssa positiivisen kehän, joka nojaa kansainvälisesti sovittuihin sääntöihin. Suomen valtion on perustuslain mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen alueellaan, ja suorittaessaan tätä toimintaa sillä on oikeus lainsäädännön turvin puuttua perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin. Tämän säännön lähtökohdista on kuitenkin valtion kyky ylipäätänsä turvata oma toimintansa, sillä ilman suvereenia valtiota perusoikeuksien turvaaminen ei ole mahdollista. Suvereeni valtio kiistää muiden maiden toiminnan ja toimii vastuutahona omalla alueellaan. Suvereenilla valtiolla on tietyt velvollisuudet ja oikeudet toimia omalla määrättyllä alueellaan, ja puolustaakseen suvereeniuuttaan valtiolla on oikeus käyttää sotilaallista voimaa. Näin ollen maanpuolustuksen peruslähtökohdista ei niinkään ole turvallisuuden turvaaminen, vaan ylipäätänsä ensisijaisen elinympäristön hallitseminen, jossa turvallisuustilannetta voidaan ylläpitää. Tässä tutkimuksessa ei ole valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ja maanpuolustuksen lähtökohdista huolimatta tarkoitus puuttua valtion turvallisuuden luomiseen, vaan nimenomaan tarkastella maanpuolustuksen vaikutusta yksilön perusoikeussuojaan eri tilanteissa.

²³⁴ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010: 1; 2010: 3.

Lainsäädännön voima perustuu osaltaan ennakoitavuuteen ja varmuuteen, sillä ennustettavissa oleva viranomaisen toiminta luo luotettavuutta ja uskoa valtiovallan kykyyn hoitaa sille annettu tehtävä. Häiriötilanteissa luotettavuus kuitenkin kärsii, sillä muuttuvat tilanteet saattavat edellyttää viranomaisilta erilaisia toimintatapamalleja, mikä saattaa horjuttaa kansalaisten mielikuvia ja käsityksiä julkisen vallan toiminnasta.²³⁵ Subjektiiivinen turvallisuus perustuu yksittäisen henkilön mielikuviin sekä henkilökohtaisiin näkemyksiin ja kokemuksiin, mikä on vahvasti kytköksissä lainsäädännön hyväksyttävyyteen. Henkilön tulee nähdä perusoikeuksia rajoittava lainsäädäntö positiivisena tekijänä, jotta hän ymmärtäisi sen moraalisen perustan ja kollektiivisen tarkoituksen. Hätätalainsäädäntö ei ole toimivaa, jos se ei ole hyväksyttyä ja tehokasta. Poikkeustilanteet ja niiden hallitsemiseksi tarvittavat toimenpiteet tulee voida ennakoida ja niihin tulee varautua, sillä laillisuus tuo turvallisuutta ja mahdollisimman hyvin toimiva yhteiskunta vaikuttaa maanpuolustustahtoon ja hätätalainsäädännön hyväksymiseen ja tehokkuuteen²³⁶. Laajasti hyväksytty hätätalainsäädäntö antaa viranomaisille perustan ja uskottavuuden toimia toimivaltansa rajoissa erilaisissa tilanteissa ja kansalaisten avustamana. Vahva suvereeni valtio pystyy turvaamaan perusoikeudet kansalaisillensa, minkä vuoksi perusoikeuksien rajoittaminen yhteisen hyvän vuoksi voidaan nähdä kaikkia perusoikeuksia turvaavana tekijänä perusoikeuksien koherenssissa.

3.1. Kansallinen turvallisuus ja perusoikeuksien kollisiotilanne

Turvallisuus valtion sisäisenä käsitteenä nähdään monesti usean eri tekijän punnintatilanteena. Yleensä vastakkain ovat yksityinen ja yleinen etu, ja laajamittaisen turvallisuuden toteuttamiseksi joistain yksilön perusoikeuksista on yleensä voitava joustaa yleisen edun vuoksi. Esimerkiksi pelastusviranomaiselle on annettu lainsäädännössä oikeus ja toimivalta suorittaa palotarkastuksia kotirauhan suojaamalla alueella, jotta yleinen turvallisuus voidaan taata mahdollisimman hyvin paremman kollektiivisen paloturvallisuuden myötä (PelastusL 80 §). Sotilailla taas on mahdollisuus kriisitilanteessa ottaa käyttöönsä yksityisten henkilöiden kiinteistöjä ja tiealueita tehtävänsä, eli Suomen puolustamisen ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen, nimissä (PuolustustilaL 24 §).

²³⁵ Tuori 1988: 4.

²³⁶ Buure-Häggglund 2002: 10.

Turvallisuuden käsitteen määrittäminen on haastavaa, sillä kyse on erittäin laajasta ja vaikeasti hahmotuvasta kokonaisuudesta. Yleisesti turvallisuus voidaan määrittää vapautena uhkista ja kykynä puolustautua niitä vastaan²³⁷, jolloin voidaan viitata sekä kansakunnan kykyyn puolustautua ulkoisilta uhkatekijöiltä että myös yksilön mahdollisuuksiin vaikuttaa omaan koskemattomuuteensa²³⁸. Turvallisuus on myös suhteellista ja tieteenalakohtaista²³⁹. Sotatieteellinen käsite turvallisuudesta korostaa objektiivista turvallisuutta ja sotilasorganisaatioiden kykyä vastata uhkatilanteisiin, kun taas humanistinen käsitys saattaa korostaa ihmisten luomaa turvallisuuden sosiaalista konstruktiota, jossa yksilö on niin turvallisuuden subjekti, eli toimija, kuin myös objekti eli kohde²⁴⁰. Yksilön asema ja subjektiivinen kokemus turvallisuudesta ovat tärkeitä, koska viranomaiset ylläpitävät turvallisuutta oman toimivaltansa puitteissa, jolloin turvallisuuspoikkeamiin reagointi saattaa edellyttää yksilöiden perusoikeussuojan puuttumista kuten omaisuudensuojan rajoittamista. Ilman kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan ei turvallisuusorganisaatioilla ole legitimiä toimivaltaa ihmisten joukossa, vaikka lainsäädännön muodollinen pätevyys olisikin olemassa, ja tällöin tosiasiallinen subjektiivisesta ja objektiivisesta turvallisuudesta koostuva kokonaisuus saattaa järkkyyä, mikä vaikeuttaa viranomaisen toimintaa.

Turvallisuusviranomaisten oikeutusta perusoikeuksien rajoittamiseen perustellaan yleensä perustuslain 7 §:llä, joka käsittelee jokaisen oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen sekä koskemattomuuteen. Säännöksen lähtökohtana on niin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (5 art) kuin KP-sopimuksen (9 art) säännökset henkilön oikeudesta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tämän säännöksen perusteella turvallisuus ymmärretään ensisijaisesti yksilön henkilökohtaisen koskemattomuuden suojana²⁴¹. Säännöksen perusteella turvallisuus voidaan myös laajentaa koskemaan yleistä ja kollektiivista etua²⁴², jolloin yksilölle tarkoitettu perusoikeussuoja laajenee kattamaan monta ihmistä kollektiivisena suojana. Päätelmä on loogi-

²³⁷ Eskola 2008: 1.

²³⁸ Puhuttaessa subjektiivisesta turvallisuudesta tarkoitetaan yleensä yksilön kokemaa turvallisuuden tunnetta ja mielikuvaa omasta vapaudestaan, kun taas objektiivinen turvallisuus käsittää reaaliaikaisen turvallisuuden, joka perustuu tosiasialliseen turvallisuustilanteeseen. Subjektiivista turvallisuutta voidaan rakentaa mielikuvilla, arvoilla ja asenteilla, ja siinä on olennaista kansalaisten luottamus turvallisuustoimijoihin, kun taas objektiivinen turvallisuus perustuu viranomaisten tosiasialliseen kykyyn vastata turvallisuusuhkiin ja -poikkeamiin. Ennen kaikkea kyse on näkökulmasta, jonka kautta turvallisuutta tarkastellaan. (Mutanen 2010: 22)

²³⁹ Virta 2011: 121.

²⁴⁰ Tuori 1999: 922.

²⁴¹ HE 20/2002 vp s. 31.

²⁴² Yleisenä etuna pidetään toimia, joiden suorittamisesta on mahdollisimman paljon etua ja hyötyä mahdollisimman monelle kansalaiselle tai henkilölle (Mäenpää 2017: 1. Julkishallinnon erityispiirteitä).

nen, sillä vasta yksilön turvattu perusoikeus voi muodostaa laajemman kollektiivisen turvallisuuden, koska jos yksilö ei ole turvassa, niin silloin ei myöskään laajempi joukko.²⁴³ On kuitenkin muistettava, että lähtökohtaisesti oikeus turvallisuuteen on yksilöllinen, eikä kollektiivinen oikeus²⁴⁴.

Perusoikeuksien turvaamisen lähtökohtana pidetään perustuslain 22 §, jossa määritellään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Turvaaminen sisältää kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta perusoikeuksia, mutta toisaalta myös luotava sellaiset olosuhteet, että perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman hyvin²⁴⁵. Tuomioistuinta ja viranomaista rajoittaa myös perustuslain 106 § ja 107 §, jossa määritellään, että perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä ei voida soveltaa. Toisin sanottuna viranomaisen tulee ristiriitatilanteessa painottaa perustuslain ensisijaisuutta.

Perusoikeudet ovat samanarvoisia suhteessa toisiinsa, ja ideaalitalanteessa jokainen perusoikeus toteutuisi täysimääräisesti kaikkialla ja aina. Todellisuudessa tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, vaan joskus yhden perusoikeuden toteuttaminen saattaa tarkoittaa toisen perusoikeuden rajoittamista. Tällöin perusoikeuksien sisältämät hyveet tulee asettaa rinnakkain ja niiden toteutumista tulee arvioida juuri käsillä olevassa tilanteessa. Toisen perusoikeuden rajoittaminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että rajoitettava perusoikeus on aina väistytävä suhteessa samaan perusoikeuteen, vaan tapauksessa läsnä olevat tosiasialliset argumentit määrittävät rajoituksen laajuuden ja sen kumpaa perusoikeuksista rajoitetaan.

Turvallisuus nähdään yleensä vaihtokauppana jonkun muun perusoikeuden kanssa. Kansalaiset ovat esimerkiksi valmiita joustamaan yksityisyydensuojastaan, jotta terroristisia aikeita hautovat ihmiset saadaan kiinni ennen tekojen tapahtumista. Vuonna 2018 valmisteilla olleen tiedustelulainsäädännön osalta käytiin vahvaa keskustelua siitä, kuinka pitkälle ja paljon ihminen on valmis luopumaan henkilökohtaisesta vapaudestaan tai yksilönsuojastaan kansallisen turvallisuuden vuoksi.²⁴⁶ Tämä korostuu ennen kaikkea hätätilalainsäädännön osalta, sillä sen johtava oikeusperiaate on yhteisön turvallisuuden priorisoiminen yksilön turvallisuuden edelle²⁴⁷. Vakavassa häiriötilanteessa julkisen vallan voima suhteessa yksittäiseen henkilöön korostuu,

²⁴³ Tuori 1999: 922.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2011: 53.

²⁴⁶ Monahan 2006: 2.

²⁴⁷ Törrönen 1999: 30.

koska monet hätätilalainsäädännön toimenpiteet vaativat yksittäisen hyveen ohittamista. Lavapuro argumentoi Dworkinin mukaisesti, että julkisella vallalla voi olla legitiimejä perusteita rajoittaa ihmisten perusoikeuksia, jos tämä on välttämätöntä esimerkiksi laajamittaisen yhteiskunnallisen katastrofin ehkäisemiseksi.²⁴⁸ Silloin korostuu eritoten perusoikeuksien välinen kaupankäynti, sillä antamalla valtuudet yksittäisten henkilöiden perusoikeuksien rajoittamiseen annetaan samalla julkiselle vallalle oikeutus toimia laajemmin ja suuremmalla voimalla kriisin hallitsemiseksi.

Tuomioistuimet ovat käsitelleet useita tapauksia, joissa kyse on ollut henkilön perusoikeuksien rajoittamisesta yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen perustuen.

KHO 2002:16 A oli hakenut pienikaliiperiselle pistoolille ampuma-aseen hankkimislupaa paikalliselta poliisilaitokselta. Poliisilaitos oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että kyseinen asemalli erityis-/ja erikoisominaisuudet saattavat aiheuttaa yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle sellaista haittaa eikä asemalli ole sopiva hakijan esittämään ampumaurheilutarkoitukseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse siitä, voidaanko henkilön oikeutta hankkia itselleen ase rajoittaa perustuen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. KHO on päätöksessään todennut, että kyseisen mallisen ampuma-aseen hallussapito saattaisi väärissä käsissä ja väärällä tarkoituksella aiheuttaa mittavaa haittaa yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle, minkä vuoksi hankkimisluvan epääminen oli hyväksyttävää.

KHO 2016:12 Euroopan unionin kansalaisella A:lla oli oleskeluoikeus Suomeen. Suomessa hänellä oli aviopuoliso sekä heidän yhteinen lapsena. A oli syyllistynyt Suomessa ollessaan toistuvasti rikoksiin. KHO katsoi, että kyseessä on yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle uhkaavaa toimintaa, minkä vuoksi A oli voitu määrätä karkotettavaksi kotimaahansa ja kahden vuoden maahantulokieltoon.

Kyseisessä KHO:n ratkaisussa oli oleellista A:n aiheuttama uhka yleiselle turvallisuudelle, mutta asian ratkaisemisessa on huomioitu myös muiden perusoikeuksien ulottuvuus käsiteltävään asiaan. KHO:n mukaan kahden vuoden maahantulokielto on ollut asian olosuhteisiin nähden hyväksyttävä, vaikka A:lla on ollut perhe Suomessa. Näin ollen asian ratkaisemisessa on punnittu A:n toimintaa suhteessa turvallisuushkiin, mutta myös hänen oikeuksiinsa nauttia vapaudesta ja perhe-elämän suojasta.

Perusoikeuksien punnintatilanteessa tulee huomioida usea tekijä. Ensinnäkin rajoitusten tulee olla välttämättömiä sekä tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, mutta niillä tulee olla myös konkreettinen syy. Näitä tekijöitä tulee verrata keskenään, ja määritellä

²⁴⁸ Lavapuro 2000: 414.

mikä oikeus on missäkin tilanteessa väistävä. Perusoikeuksien välisten punnintatilanteiden keskeisin ulottuvuus on rajoitusten välttämättömyys²⁴⁹. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä, eikä rajoituksia saa soveltaa, jos viranomaisella on käytettävissään muita tarkoituksenmukaisempia keinoja, jolla päästään samaan lopputulokseen. Esimerkiksi pakkolunastukseen ei tule ryhtyä, jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty (Lunastuslaki 603/1977 4§)²⁵⁰. Lunastussäännökset ovat oleellisia myös omaisuusuojan suhteen, sillä omaisuusuoja voidaan rajoittaa pakkolunastuksella vain silloin, kun se on välttämätöntä eikä samaa lopputulosta voida saada muilla toimenpiteillä (PVL 14 §). Tällöin vastakkain ovat julkinen etu sotilaallisen maanpuolustuksen turvaamisen nimissä ja yksityisen henkilön perusoikeussuoja.

Perusoikeuksien rajoittaminen tulee olla myös oikeasuhteista saavutettavaan hyötyyn nähden.²⁵¹ KP-sopimuksen perusteella sopimusvaltio voi kansakuntaa uhkaavan ja virallisesti julistetun hätätilan aikana ryhtyä toimenpiteisiin, jotka rajoittavat perusoikeuksia (art 4). Tämänlaisissa tilanteissa voidaan säätää sellaisia säännöksiä, jotka rajoittavat merkittävästi yksilön perusoikeuksia. Säättämisen ehdot ovat kuitenkin tiukat, eikä toimenpiteisiin voida ryhtyä, ellei kyse ole merkittävästä yhteiskunnallisesta häiriötilanteesta.²⁵² Tämän perusteella viranomaisen on mitoitettava toimensa asianmukaisesti suhteessa käsillä olevaan turvallisuuspoikkeamaan, Esimerkiksi valmiuslainsäädännön lisätoimivaltuuksien käyttöönotossa on erittäin suuri kynnyks, koska kyseessä on äärimmäinen keino turvallisuustilanteen hallitsemiseksi.

Turvallisuuteen liittyvien rajoitusperusteiden osalta kyse on useasti myös pelkästä uhasta, eikä varsinaisesta turvallisuuteen välittömästi vaikuttavasti riskitoiminnasta. Uhkien hallitseminen perustuu varautumiseen ja etukäteissuunnitteluun, mutta perusoikeuksien rajoittamista ei tule tehdä pelkästään uhan todennäköisyyden perusteella, vaan rajoittaminen tulisi perustua konkreettiseen mahdollisuuteen riskistä.²⁵³ Näin ollen rajoitettaessa perusoikeuksia turvallisuuden nimissä on tarkoituksenmukaisuutta tarkasteltava erityisen tarkasti onko kyse toiminnasta, jonka hyöty voidaan palauttaa yksilölle itselleen parempana perusoikeusturvana vai onko tavoitteena pelkästään yleisen, kollektiivisen hyödyn saavuttaminen.

²⁴⁹ Viljanen 2001: 205.

²⁵⁰ Laaksonen 1998: 190.

²⁵¹ Viljanen 2001: 206.

²⁵² HE 309/1993 vp s. 31.

²⁵³ Kerttula 2010: 82.

Perusoikeuksien rajoittamiseen tulee olla laillinen peruste, mutta rajoitusten tulee olla myös tarkoituksenmukaisia ja niille tulee olla konkreettinen syy.²⁵⁴ Viranomaisen käyttäessä laillista toimivaltaansa hänen tulisi varmistua siitä, että toimivaltaa käytetään nimenomaan laissa esitettyyn tarkoitukseen²⁵⁵. Tämän perusteella viranomainen voi suorittaa vain niitä tehtäviä, jotka ovat yhdensuuntaisia kyseisessä erityislainsäädännössä mainittuun tarkoitukseen. Tarkoitussidonnaisuuden periaate on turvallisuuden osalta kuitenkin joskus haasteellinen, sillä joissain tilanteissa toiminnan lopullinen tarkoitus on vaikeasti selvitettävissä.

Perusoikeuksien punnintatilanteissa korostuu tapauskohtainen arviointi ja harkinta²⁵⁶, sillä useassa tilanteessa ei ole määriteltävissä selkeästi ennakolta kumpi perusoikeuksista väistyy toisen rinnalla ja kumpaa rajoitetaan. Oikeudet ovat hierarkkisesti samanarvoisia, minä takia ei myöskään pidä ajatella, että toinen perusoikeuksista voittaa, vaan kyse on eritoten molemmat perusoikeudet huomioonottavasta konsensuksesta²⁵⁷. Tapaukset saattavat erota toisistaan niin merkittävästi, että samankaltaisten argumenttien käyttäminen ja punninta ei ole ylipäättänsä mahdollista. Esimerkiksi poliisin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa korostuu vaihtuvat ja muuttuvat tilanteet, eikä yksiselitteistä perusoikeuksien rajoitusehtoa ole käytettävissä.

Säännös perustuslain ensisijaisuudesta sekä perusoikeusmyönteisen tulkinnan oikeusperiaatteesta vaikuttavat myös kollisiotilanteen punnintaan. Perusoikeudet antavat yksilölle vahvan suojan julkisen vallan mielivaltaiselta käytöltä yksityistä henkilöä kohtaan, jolloin perusoikeusuoja luo ennen kaikkea oikeusvarmuutta ja luotettavuutta viranomaisen toimintaan. Viranomaisella tulee kuitenkin olla lakiin perustuva oikeus rajoittaa perusoikeuksia, jotta tietyt kansalliset edut voidaan saavuttaa ja toteuttaa. Valtiosäännön perusteella viranomaisella on oikeus ja velvollisuus suojella rajojen sisällä olevia henkilöitä, minkä vuoksi yleisen edun ja tarpeen rajoitusperuste on joskus enemmän kuin hyväksyttävä. Viranomainen ei voi myöskään suojella mitään perusoikeuksia tai oikeushyviä, jos hänen edustamansa valtio ei ole toimintakykyinen, minkä vuoksi turvallisuudessa ja täten maanpuolustuksessa on kyse ennen kaikkea yhteisen hyvän suojelemisesta ja varjelemisesta yksittäisen henkilöiden perusoikeuksien kustannuksella.

²⁵⁴ Viljanen 2001: 206; Lavapuro 2000: 414.

²⁵⁵ Viljanen 2001: 128.

²⁵⁶ Ibid.: 206.

²⁵⁷ Ibid.: 142.

3.2. Maanpuolustuksen käsite

Julkinen valta ylläpitää turvallisuutta lainsäädännöllisellä käsky- ja pakkovallalla, jonka perinteisinä keinoina nähdään yleensä laki, oikeus, poliisi, armeija, vakuutus ja sosiaaliturva²⁵⁸. Eri turvallisuusviranomaiset toimivat perustuslakiin kirjattujen velvoitteiden ja oikeuksien asettaman toimivallan puitteissa. Toimivaltaa on yleensä tarkennettu viranomaisiin kohdistuvalla erityislainsäädännöllä, jossa toimivallan ulottuvuudet tarkennetaan tiettyyn aikaan, paikkaan ja toimintaan sidotuiksi. Laillisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2 §). Tämän perusteella viranomaisen ei voi suorittaa tehtäviä, joita ei ole määritelty lainsäädännössä. Tämänlainen oikeusjärjestyksen systematiikka tuo selkeyttä eri viranomaisten ja heidän tehtäviensä välille, mutta se saattaa myös joskus aiheuttaa kitkaa, koska näennäiset rajaviivat rajoittavat toiminnan sulavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Jokaisen viranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien tavoitteena on kuitenkin turvallisuusmyönteinen toiminta ja kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä ennaltaehkäistään ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia turvallisuusuhkia²⁵⁹. Sisäisen turvallisuuden yhtenä osana on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen, joka on lainsäädännöllisesti annettu poliisin toimivaltaan kuuluvaksi tehtäväksi (PoliisiL 1 §)²⁶⁰. Käsitteellä viitataan lähtökohtaisesti kollektiiviseen tilaan, jossa yleinen etu ja ihmisten henkilökohtainen turvallisuus on taattu.²⁶¹ Ulkoisen turvallisuuden ylläpitäminen nähdään taas Suomen alueellisen koskemattomuuden ja suvereniteetin turvaamisena, ja sen vastuuviranomaisena toimii puolustusvoimat yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa. Kyseiset turvallisuutta koskevat tehtävät on määritelty monopolimaisesti julkisen vallalle, eikä niitä voida täten delegoida esimerkiksi yksityiselle toiminnanharjoittajalle.²⁶² Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat kuitenkin vahvasti linkittyneitä toisiinsa, ja esimerkiksi ulkoista turvallisuutta korostamalla ja tukemalla vahvistetaan myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden toimintakykyä.

²⁵⁸ Virta 2011: 118.

²⁵⁹ Himberg 2017: 73.

²⁶⁰ Ibid.: 77.

²⁶¹ Kerttula 2010: 78.

²⁶² HE 69/2001 vp s. 55.

Maanpuolustus tähtää yhteiskunnan normaalitilan ylläpitämiseen sekä kansallisten, yhteiskunnallisten sekä yksilöille tärkeiden etujen ja arvojen suojaamiseen²⁶³. Maanpuolustuksen käsite rakentuu pääosin perustuslaissa esitetyn maanpuolustusvelvollisuuden ympärille. Perustuslain 127 § määrittelee jokaisen Suomen kansalaisen olevan maanpuolustusvelvollinen ja osallistumaan puolustukseen sen mukaan kuin laissa säädetään²⁶⁴. Maanpuolustus nähdään yleensä vain miehiä koskevana asevelvollisuutena, mutta kyse on kuitenkin paljon laajemmasta toiminnasta. Maanpuolustus kuuluu koko kansalle, ja asevelvollisuus on vain yksi sen peruspilareista²⁶⁵. Jyrängin mukaan ”maanpuolustus käsittää kaikki ne toimet, joita rauhan ja sodan aikana suoritetaan valtakunnan valtiollisen riippumattomuuden, alueellisen koskemattomuuden, kansakunnan olemassaolon, kansalaisten laillisten oikeuksien, toimeentulon ja elinmahdollisuuksien turvaamiseksi kaikissa oloissa”²⁶⁶.

Jyrängin määritelmässä on ensisijaisesti nähtävissä maanpuolustuksen ajallinen ulottuvuus. Maanpuolustuksellisia toimia ei ole rajoitettu pelkästään poikkeusolojen toimintaan, vaan kyseessä on ajallinen jatkumo, jossa erilaisten voimakeinojen ja toimenpiteiden sallittavuus on yhteydessä käsillä olevaan juridisen tilanteen määritelmään. Juridisesti eri maanpuolustukselliset tilanteet voidaan jakaa vain kahteen osaan: normaalioloihin ja poikkeusoloihin. Normaalioloilla kuten poikkeusoloillakin on eri vivahteita. Normaaliolot kattaa juridisesti kaikki häiriötilanteet kuten suuronnettomuudet ja valmiuden kohottamisen, kun taas poikkeusolot kattaa niin valmiuslain mukaisten yhteiskunnallisen tasapainotilan saavuttamisen ja myös puolustustilalain mukaisen sotilaallisen puolustautumisen eli puolustustilan. Eri tilanteissa maanpuolustuksen intensiteetti, voiman aste ja käytettävissä olevat toimivaltuudet vain eroavat. Normaalioloissa maanpuolustusta määrittelee tällä hetkellä pääosin laki puolustusvoimista (551/2007, myöh. PVL) ja aluevalvontalaki (755/2000). Poikkeusoloissa voidaan soveltaa näiden säädösten lisäksi valmiuslakia (1552/2011, myöh. ValmL) ja puolustustilalakia (1083/1991, myöh. PuolustustilaL).

Jyrängin määritelmän mukaan maanpuolustuksella on tavoite, joka tähtää suvereenin Suomen valtion aseman ylläpitämiseen. Suvereeni valtio voidaan määritellä monella eri tavalla niin maantieteellisesti, taloudellisesti, poliittisesti tai sotilaallisesti. Näille määritelmille on kuitenkin yhtenäistä, että suvereeni valtio on kykenevä määräämään omista asioistaan ja sen valta on

²⁶³ Buure-Hägglund 2002: 7.

²⁶⁴ Saraviita 2011: 1003.

²⁶⁵ HE 37/2007 vp s. 5.

²⁶⁶ Jyränki 2000: 218.

kansainvälisesti tunnustettu. Sotilaallisen maanpuolustuksen tavoite suvereenissa valtiossa voidaan jakaa pienempiin osiin. Ensinnäkin kyse on uskottavuudesta, jolloin valtio voi kiistää alueellaan tapahtuvat loukkaukset. Siihen linkittyy vahvasti myös subjektiivinen ja objektiivinen turvallisuus, joiden perusteella luodaan mahdollisuus sallia pitkälle menevät perusoikeusrajoitukset. Suvereenilla valtiolla on myös perusta erilaisten keinojen käyttämiselle niin valmistautuessaan ja varautuessaan kuin myös itse tilanteessa toimiessaan. Maanpuolustus on yksi keino, jolla voidaan korostaa valtion vahvuutta hoitaa omia asioitaan, ja vain vahva valtio pystyy turvamaan perusoikeudet kansalaisilleen.

Jyrängin mukaan maanpuolustus käsittää kaikki tavoitteen eteen tehtävät toimet. Maanpuolustuksen ydinaluetta on sotilaallinen puolustus, jolle on määritelty perustuslaissa seuraavat säännöt. Puolustusvoimat on sotilaallisen maanpuolustuksen pääorganisaatio ja toiminta perustuu yleiseen asevelvollisuuteen (PL 127.1 §). Tasavallan presidentillä on ylipäällikön toimivalta (PL 128.1 §), jota hän käyttää ministerin myötävaikutuksella (PL 58.5 §). Hänellä on myös oikeus päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella (PL 93.1 §).²⁶⁷ Maanpuolustus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muutkin isänmaan puolustamiseen ja sen avustamiseen liittyvät toimenpiteet kuten siviilipalveluksen ja muut työvelvoitteet²⁶⁸. Maanpuolustuksen vahvana osana nähdään maanpuolustustyöhön osallistumisen mahdollistaminen sekä maanpuolustuksen arvoihin ja asenteisiin sitouttaminen jo rauhan aikana²⁶⁹. Yhteisen arvopohjan luominen sekä asenteiden muokkaaminen liittyy vahvasti hätätilalainsäädännön hyväksyttävyyteen ja tehokkuuteen, ja vakavassa häiriötilanteessa puolustusvoimille annettavaan kansalliseen yksilölähtöisen tukeen. Ilman kansallista tukea puolustusvoimien toiminta ei ole kannattavaa tai yksinkertaista. Maanpuolustuksen kokonaisratkaisu käsittää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisimmät periaatteet siitä, miten valtakuntaa puolustetaan poikkeusoloissa²⁷⁰.

Maanpuolustus ei koostu pelkästään tietyn mittaisesta varusmiespalveluksesta, vaan kaikista niistä keinoista, joilla voidaan turvata Suomen valtion olemassaolo. Maanpuolustus on vahvasti yhteydessä valtiosääntöön, niin sitä vahvistavana tekijänä kuin myös sen mahdollistajana. Täten positiivisen oravanpyörän vahvistamisella voidaan turvata niin maanpuolustus kuin valtiosääntö, sillä toisen sortuminen johtaa välittömästi myös toisen luhistumiseen. Näitä molempia

²⁶⁷ Jyränki 2000: 219

²⁶⁸ HE 37/2007 vp s. 5.

²⁶⁹ HE 264/2006 vp s. 18.

²⁷⁰ HE 264/2006 vp s. 8.

käsitteitä sitoo oikeusvaltioperiaatteet, jotka rajoittavat niiden vahvistumista toisiinsa nähden, sillä ilman juridista kehystä ja tasapainoa, suvereenia valtiota ei olisi olemassa.

3.3. Yhteiskunnan häiriötilanteet

Vakaan valtion kansalaiset ovat tottuneet toimimaan ilman häiriöitä ja yllättäviä tilanteita, sillä niin ihmiset kuin yrityksetkin ovat tottuneet siihen, että junat kulkevat ajallaan, sähkölamput toimivat sekä hanasta tulee puhdasta ja lämmintä vettä aina niin halutessamme. Tämän vuoksi yllättäen esiintyvä häiriötilanne saattaa aiheuttaa suuren kaaoksen ennen kuin yhteiskunnan hätämekanismit on saatu käyttöön. Charles F. Hermannin kriisiteorian mukaan kriisillä on kolme ulottuvuutta: uhka, aika ja yllätyksellisyys²⁷¹. Näiden ulottuvuuksien eri mekanismit tunnistamalla ja niihin varautumalla voidaan vastata erilaisten häiriötilanteiden tapahtumiin. Näihin on varauduttu myös lainsäädännöllisillä ratkaisuilla.

Ensinnäkin erilaiset uhka- ja häiriötilanteet on pyritty tunnistamaan, ja useassa laissa on velvoitettu viranomaisia varautumaan yhteiskunnan häiriötilanteita varten. Esimerkiksi julkisten yhteisöjen kuten valtion ja kunnan tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös häiriötilanteissa (ValmL 12 §). Pelastuslaissa on taas velvoitettu kansalaiset sekä yksityiset yrittäjät omatoimiseen varautumiseen (PelastusL 14 §). Nykyaikaisen kriisin yhtenä merkittävänä tekijänä on aika ja yllätyksellisyys. Nopeat tilanteet aiheuttavat haasteita lainsäädännölle sekä julkisen organisaation johtamiselle, koska häiriötilanteeseen tulee reagoida välittömästi ennen sen laajempaa eskaloitumista. Lähimenneisyyden tapahtumat Euroopassa ovat korostaneet myös yllätyksellisyyden merkitystä, sillä vaikka häiriötilanteeseen varaudutaan hyvin, on sen aktualisoituminen aina yllättävää. Tähän voidaan varautua juridisesti viranomaisyhteistyön esteiden murtamisella sekä monikansallisella yhteistyöllä ja sen lainsäädännön voimaansaattamisella.

Häiriötilanteissa toimimisen edellytyksenä on asianmukainen varautuminen sekä riskien tunnistaminen. Myöskään puolustusvoimien suorittama omaisuudensuojan rajoittaminen ja kiinteistöjen käyttöönotto ei voi perustua tilanteen edetessä tehtyihin nopeisiin päätöksiin, vaan täyttääkseen kaikki määrätyt kriteerit tulee sen olla suunnitelmallista. Suunnitelmallisuus

²⁷¹ Törrönen 1999: 25.

edellyttää uhkien ja riskien tunnistamista. Erilaisia uhkia on todella paljon, sillä nyky-yhteiskunta on riippuvainen monesta eri järjestelmästä ja sen omavaraisuus on vähentynyt. Yhteiskunnan tulee varautua ympäristötuhoihin, epidemioihin, kontrolloimattomiin pakolaisvirtoihin, kansainväliseen rikollisuuteen, terrorismiin ja suuronnettomuuksiin. Myös sotilaalliset uhat ovat muuttuneet. Sotilaalliset häiriötilanteet ovat nopeutuneet ja niistä on tullut alueellisesti täsmällisempiä, vaikka ne edelleenkin pitävät sisällään poliittisen, taloudellisen ja itse sotilaallisen painostuksen mukaan lukien strategisen iskun sekä laajamittaisen hyökkäyksen. Nykyajan aseelliset selkkaukset koskevat entistä enemmän myös siviilejä, mikä aiheuttaa yhteiskunnan toimintojen ylläpitämiselle vaatimuksia.²⁷²

Yhteiskunnan erilaiset riskit ja uhkaskenaariot on esitetty ja arvioitu sisäministeriön julkaisussa ”Kansallinen riskiarvio”. Kansallisen riskiarvion tarkoitus on ”kyetä hahmottamaan merkittäviä ihmisten henkeen tai terveyteen kohdistuvia vahinkoja, taloudellisia vahinkoja, ympäristövahinkoja tai yhteiskunnallisia vahinkoja”²⁷³. Riskiarvioinnin perusteella voidaan määritellä minkälaisiin uhkiin viranomaisten on varauduttava. Skenaariolla tarkoitetaan joko maantieteelliseen paikkaan sijoitettua tapahtumaa tai mitä tahansa laajaa häiriötilannetta. Skenaarioiden avulla pyritään kuvaamaan tapahtuman todennäköisyyttä ja seurauksien vaikutuksia.²⁷⁴

Häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka ”vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää”. Häiriötilanteita voi esiintyä niin normaali- kuin poikkeusoloissa.²⁷⁵ Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslaissa määriteltyä yhteiskunnan tilaa, jossa ”on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten poikkeava toimivaltuuksien käyttö”²⁷⁶. Normaalioloilla tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomaisilla on käytössään sama toimivalta kuin yleensäkin.

Häiriötilalainsäädännöllä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kaikkea sitä lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on yhteiskuntarauhan säilyttäminen sekä viranomaisten toimintamahdollisuuksien luominen häiriötilanteissa, jolloin määritelmän alle luetaan niin valmius- ja puolustustilalaki

²⁷² Buure-Hägglund 2002: 3.

²⁷³ Kansallinen riskiarvio 2015: 9.

²⁷⁴ Ibid.: 10.

²⁷⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017: 97.

²⁷⁶ Ibid.: 98.

kuin myös muiden viranomaisten erityinen lainsäädäntö kuten pelastuslaki ja poliisilaki. Valmiuslainsäädännöksi katsotaan pääosin valmius- ja puolustustilalain muodostama kokonaisuus. Valmiuslain tavoitteena on luoda viranomaisille mahdollisuus käyttää lisätoimivaltuuksia, jotta kansallinen olemassaolo sekä hyvinvoinnin perusteet voidaan säilyttää (ValmL 1 §).²⁷⁷ Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja sitä uhkaavat riskit ja skenaariot ovat tärkeitä tarkasteltaessa viranomaisten toimintamahdollisuuksia, sillä yksi tärkeä osa varautumista on ennakointi.

Häiriötilanteet ovat erilaisia ja eriasteisia, niiden väliset rajat ovat häilyviä eikä niitä ole välttämättä helppo erottaa toisistaan²⁷⁸. Häiriötilanteita varten säädetyssä lainsäädännössä on pyritty määrittelemään uhkakynnykset ja yleiset soveltamisperusteet niihin tilanteisiin, jolloin voidaan virallisesti todeta poikkeusolojen vallitsevan²⁷⁹. Valmiuslainsäädännön säätäminen on kuitenkin hankalaa, sillä säädöksen tulisi olla mahdollisimman tarkkarajaisesti määritelty, mutta monihaaraisten tilannekehityksen kehityksessä ennakoivan lainsäädännön säätäminen on vaikeaa.²⁸⁰ Monessa tilannekehityksessä tulisi voida toimia ennakoivasti parhaimman lopputuloksen mahdollistamiseksi, mutta valmius- ja puolustustilain soveltamiskynnys on todella korkea, jolloin lain soveltaminen ennalta on mahdotonta ja täten häiriötilanne voi edetä pidemmälle kun olisi tarpeen.²⁸¹ Valmiuslaki kuvataan yleensä yleisenä lakina häiriötilanteita varten, mutta säädöksiä vakavien häiriötilanteiden varalle on myös muussa lainsäädännössä. Jos tietyt pykälät on tarkoitettu käytettäväksi vain yhdellä hallinnon alalla, ne on sisällytetty kyseisen hallinnon alan lainsäädäntöön, sillä uhat ovat erilaisia ja niihin tarvitaan eriasteisia ja erilaisia keinoja²⁸². Muu lainsäädäntö ei ole yhteydessä valmiuslain edellytyksiin, vaan ne edellyttävät itsenäistä toimintatapamenettelyä²⁸³. Tasavallan presidentti voi esimerkiksi pelkästään aluevalvontalain perusteella määrätä aluevalvonnan tehostamisesta suoja-alueella ottamatta valmiuslain osia käyttöön (AlueVL 18 §).

Kansallisessa riskinarvioinnissa mainittuihin uhkiin voidaan varautua yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa mainituin keinoin, mutta toimenpiteiden tulee aina pohjautua lainsäädäntöön. Juridisesti häiriötilanteet on määritelty perustuslaissa, valmiuslaissa ja puolustustilalaissa. Tätä

²⁷⁷ Turvallisuuskomitea on yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kuuteen eri osioon. Niihin luetaan henkinen kriisinstävyys, johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus sekä talous infrastruktuuri ja huoltovarmuus sekä väestön toimintakyky ja palvelut (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017: 14).

²⁷⁸ Buure-Hägglund 2002: 3.

²⁷⁹ Ibid.: 14.

²⁸⁰ Ibid.: 4.

²⁸¹ Ibid.: 81.

²⁸² Ibid.: 14; Ibid.: 17.

²⁸³ Ibid.: 16.

lakiyhdistelmää käsiteltäessä on muistettava perustuslain etusijaisuus (PL 106 §) sekä perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön soveltamattomuus (PL 107 §). Julkisen vallan käytön tulee myös perustua lakiin, eikä minkäänlainen häiriötilanne tee siihen poikkeusta (PL 2.3 §). Näin ollen kaikki valmius- ja puolustustilalain säännösten on aina lähtökohtaisesti oltava johdettavissa perustuslaista, jolloin myös perusoikeusnäkökulma on otettava huomioon.

Poikkeukset valtiosäntöön, ja täten perusoikeuksiin, ovat mahdollisia ”Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana” (PL 23 §). Perustuslain säännöksessä on haluttu kattaa kaikki kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa mainitun ”hätätila”-käsitteen alle lukeutuvat häiriötilanteet, ja täten yleinen hätätila käsittää niin aseellisen hyökkäyksen kuin muut poikkeusolotilanteet silloin, kun ne vakavuudellaan uhkaavat kansakunnan elämää tai olemassaoloa. Vakavat poikkeustilanteet pitävät sisällään niin luonnonmullistukset, pandemiat kuin suuronnettomuudet, mutta ei taloudellisia kriisitilanteita²⁸⁴. Perustuslaissa on määritelty, että erillisellä lailla ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella perusoikeuksista voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia (PL 23.2 §). Toisin sanottuna valmiuslain nojalla valtioneuvosto voi antaa tilapäisiä poikkeuksia olemassa olevan lainsäädännön tarkentamiseksi. Valmiuslainsäädännön toimivaltuuksien käyttöönottamiselle on ominaista, että monien viranomaisten alakohtaisessa säännöstössä on jo valmiiksi vahvoja toimivaltuuksia asettaa tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia niin muille viranomaisille kuin kansalaisille, ja niitä tulisikin käyttää ensisijaisesti²⁸⁵. Esimerkiksi pelastuslaissa on pelastustoiminnan johtajalle annettu laajoja oikeuksia onnettomuuden hallitsemiseksi ja rajoittamiseksi.

Erilaiset häiriötilanteet, joissa perusoikeuspoikkeuksia perustuslain 23 §:n nojalla voidaan soveltaa, on määritelty valmiuslaissa. Valmiuslain lisätoimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön asetuksella seuraavissa poikkeustilanteissa:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä

²⁸⁴ HE 60/2010 vp s. 28.

²⁸⁵ Buure-Häggglund 2002: 68.

5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti” (ValmL 3 §).

Aseellisella hyökkäyksellä on perinteisesti ymmärretty sodan julistuksen jälkeen tehtävää valtion rajat ylittävä sotilaallista toimenpidettä. Kansainvälisessä oikeudessa aseellinen hyökkäys on ymmärretty myös kahden valtion välisenä konfliktina, jota käydään niiden asevoimien välillä. Määritelmää käytetään vielä myös suomalaisessa lakitekstissä, mutta sen oikeudellinen sisältö on hämärtynyt sodankäynnin muuttumisen myötä.²⁸⁶ Voidaan argumentoida ylittääkö hybridisodankäynti koskaan aseellisen hyökkäyksen kynnyksiä, ja voidaanko sen myötä ottaa valmiuslain osia käyttöön. On kuitenkin huomioitava, että valmiuslain määritelmä ei ota kantaa kriisin syntymekanismiin, vaan kyse on ennen kaikkea sen hetkisestä tilasta, joka saattaa aiheuttaa aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavan tilanteen.²⁸⁷ On myös huomioitava, että puolustustilain valtuuksia voidaan ottaa käyttöön myös sisäisissä uhkatilanteissa, joiden tavoitteena on horjuttaa perustuslain mukaista valtiojärjestystä (PuolustustilaL 1 §).

Valmiuslain mukaan poikkeusoloja ovat myös sellaiset tilanteet, jossa vieraiden valtioiden välinen poikkeuksellinen tila tai erityinen tapahtuma tai sen heijastevaikutukset edellyttävät välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi.²⁸⁸ Edellytyksenä on, että niistä voi aiheutua vakava vaara kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille²⁸⁹. Kyseessä voi olla myös Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus tai maahan kohdistuvan sodan uhka. Esimerkiksi loukkaukset voidaan katsoa vakaviksi, jos vieraan valtion ilma- tai merivoimat suorittaisivat jatkuvia harjoituksia Suomen rajan tuntumassa ja loukkaisivat toistuvasti Suomen aluetta²⁹⁰. Omaisuudensuojan osalta uhka voi konkretisoitua niin, että tilanne saattaa vaatia erinäistä suojarakentamista ja maa-alueiden käyttöön saamista joukkojen ja niiden käyttämän kaluston toimintakyvyn varmistamiseksi, sillä olennaista on, että toimet voidaan aloittaa riittävän ajoissa²⁹¹.

Lähtökohtaisesti talouselämän hätätilat eivät ole kansainvälisten sopimusten perusteella sellaisia syitä, joiden perusteella valmiustila voidaan ottaa käyttöön²⁹². Taloudellinen poikkeustilanne on kuitenkin ajateltava laajemmin kuin pelkkänä lakkoiluna tai lamana, sillä valmiuslain

²⁸⁶ Buure-Häggglund 2002: 71.

²⁸⁷ Ibid.: 72.

²⁸⁸ HE 3/2008 vp s. 7.

²⁸⁹ HE 3/2008 vp s. 7.

²⁹⁰ HE 248/1989 vp s. 13.

²⁹¹ Buure-Häggglund 2002: 75.

²⁹² HE 60/2010 vp s. 24.

määritelmien kolmannen kohdan edellytyksenä on, että kyse on tilanteesta, jossa yhteiskunnan toimivuutta ei pystyittäisi pitämään samanlaisena kuin normaalioloissa. Tällöin yhteiskunnalle välttämättömät toiminnot estyisivät ja se aiheuttaisi väestön elinmahdollisuuksien ja toimeentulon huomattavan heikkenemisen²⁹³.

Poikkeusolojen voimaansaattamisen peruste saattaa myös olla erityisen vakava suuronnettomuus, minkä edellytyksenä on, että tilanteen hoitaminen viranomaisten normaali oikeuksien ei ole enää mahdollista. Suuronnettomuutena pidetään turvallisuustutkintalain (525/2011 2 §) perusteella sellaista onnettomuutta, jossa kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella on pidettävä erityisen vakavana. Valmiuslain määritelmässä suuronnettomuudella tarkoitetaan turvallisuustutkintalaissa mainittua suuronnettomuutta vakavampaa tapahtumaa, jolle on tyypillistä onnettomuuden huomattava laajuus sekä harvinaisuus²⁹⁴. Poikkeusolojen perusteena on myös suuronnettomuutta vastaava laajalle levinnyt tartuntatauti²⁹⁵.

Subjekttiivisen turvallisuuden tunteen muokkaaminen on yksi valtiovallan keino luoda kannatusta poikkeavassa tilanteessa. Yksi osa tunteen luomista on erilaiset strategiset suunnitelmat, joissa turvallisuusuhat on tunnistettu. Suomalaisissa turvallisuusstrategioissa uhat on tunnistettu hyvin, mutta ne ovat yleensä laaja-alaisia ja vaikeasti hahmotettavia, koska uhkakuvina niillä ei ole käytännön rajapintaa samoin kuin ei myöskään hätätilalainsäädännön soveltamisella normaaliaikana²⁹⁶. Tietyn toiminnan määrittelemisen turvallisuushaksi on kaksiteräinen miekka. Toisaalta tunnistamalla turvallisuusuhat voidaan varautua erilaisella lainsäädännöllä ja täten hakea kansalaisilta hyväksyntä esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamiseen jo ennakolta, mutta tietyn toiminnan merkitseminen turvallisuushaksi antaa valtiolle oikeuden myös varautua uhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan²⁹⁷. Uhan torjuntaan voidaan silloin kohdistaa rahallisia resursseja ja politikointia, minkä seurauksena syntyy hätäkeinoja, jotka saattavat oikeuttaa esimerkiksi toimivaltuuksien lisäämiseen kriisiaikana²⁹⁸. Nykyhetkellä esimerkiksi tiedustelu-

²⁹³ HE 3/2008 vp s. 33.

²⁹⁴ HE 3/2008 vp s. 33.

²⁹⁵ HE 3/2008 vp s. 34.

²⁹⁶ Raitasalo & Sipilä 2007: 2.

²⁹⁷ Laitinen 2007: 3.

²⁹⁸ Raitasalo & Sipilä 2007: 3.

lainsäädännöstä on pyritty luomaan hyväksyttävä ja tehokas menetelmä tiettyyn uhkaan vastaväkeä keino, jolloin itse turvallisuusväline, eli tiedustelulaki, on aiheuttanut pelkoa turvattuudesta ja täten joko edesauttanut lainsäädännön hyväksymistä tai vastustamista²⁹⁹.

Hätätilaoikeuden soveltaminen vaatii nopeita ratkaisuja ja vahvoja perusteita. Häiriötilanteen haltuun ottamiseksi ei riitä, että lisätoimivaltuuksia otetaan käyttöön, vaan järjestelmän on taitettava myös oikeuksien käyttöön. Lisätoimivaltuuksien käyttöönotossa piilee myös vaara käyttää oikeuksia väärin. Siksi oikeuksien käyttöönoton kynnyks on varsin korkea ja väärinkäytösten estämiseksi on luotu myös muita kontrollimekanismeja. Ennakollinen kontrolli käsittää eduskunnan käsittelyn poliittisen keskustelun ja edustuksen silloin, kun valtuuksien käyttöönotto edellyttää sen hyväksyntää. Toimielimillä on myös velvollisuus saattaa kriisi aikana tehdyt toimenpiteet jälkikäteen hyväksyttäväksi, jolloin on kyse jälkikäteiskontrollista. Viime kädessä kotimainen tuomioistuin voi myös jälkikäteen kontrolloida tehtyjä päätöksiä yksittäistapauksissa, tai vaihtoehtoisesti yksittäisiä asioita voidaan ratkaista myös kansainvälisesti esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimissa.³⁰⁰

3.4. Kansainvälisoikeudelliset säännöt

Suomi on sitoutunut vahvasti kansainvälisiin oikeussääntöihin, ja ne ovat osa kotimaista lainsäädäntöä. Perusoikeuksien osalta merkittävimpiä kansainvälisiä säännöksiä ovat erinäiset ihmisoikeussopimukset kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Sotatilassa merkittävimpiä ovat taas erinäiset sodan oikeussääntöjä koskevat sopimukset kuten YK:n peruskirja, Geneven sopimukset sekä Haagin sopimukset. Edellä mainitut sopimukset eivät ole kaiken kattavia, vaan näitä sopimuksia on täydennetty erinäisillä lisäpöytäkirjoilla ja muilla yleissopimuksilla, mutta keskusteltaessa kansainvälisistä säännöksistä tällä alalla nämä ovat merkittävimpiä ja tunnetuimpia.

Kotimaisessa lainkäytössä sopimuksilla ei ole ehdotonta ja yleistä etusijaa kotimaiseen oikeuteen nähden, mutta niiden sovellettavuus ja velvoittavuus rakentuu muun lainsäädännön avulla

²⁹⁹ Mutanen 2010: 25.

³⁰⁰ Tuori 1988: 15 – 17.

(PL 95 §; PL 107 §)³⁰¹, minkä vuoksi lähtökohtaisesti kaikki voimaansaatetut kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat osa Suomen sisäistä oikeutta³⁰². Sopimus, jota ei ole saatettu Suomen oikeuskäytännössä voimaan, ei kuulu Suomen oikeusjärjestykseen, vaikka sitä voidaankin käyttää tulkinnallisena apuna³⁰³. Ihmisoikeussopimusten tulkinta- ja soveltamistilanteissa olennainen merkitys on usein valvontaelinten ratkaisuilla kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännöllä³⁰⁴. Poikkeusoloissa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä (ValmL 5 §). Tähän sisältyy myös valmiuslain ja puolustustilalain valtuuksien käyttöönottamisesta tehtävä pakollinen ilmoitus kansainvälisille yhteisöille (ValmL 4 §), kuin myös perusoikeuksien rajoitusten yhteensopivuus kansainvälisten sopimusten kanssa (PL 23 §)³⁰⁵.

Eurooppalainen ihmisoikeusulottuvuus pitää sisällään pääosin Euroopan unionin sekä Euroopan neuvoston säännökset. Eurooppalaisessa ulottuvuudessa on ensinnäkin huomioitava, että Euroopan unioni on lähtökohtaisesti taloudellinen ja poliittinen neuvosto eikä ihmisoikeuksiin keskittyvä järjestö³⁰⁶. Täten sen merkitys ihmisoikeussäännöksiin on pieni, mutta sen pyrkimys eurooppalaiseen taloudelliseen harmoniaan on osittain merkittävässä asemassa myös sotien ja ihmisoikeusrikkomusten estämisessä. Euroopan unionilla ei ole omaa hätätilalainsäädäntöä, mutta perussopimuksissa on kuitenkin osiot, joissa on otettu kantaa siihen, jos jäsenvaltio joutuu puolustautumaan tai tukahduttamaan vakavia sisäisiä levottomuuksia, jotka vaikuttavat yhteismarkkinoiden toimintaan. Jäsenvaltioilla on ennen kaikkea neuvotteluelvoite toistensa ja muiden osapuolten kanssa Amsterdamin sopimuksen 297 artiklan perusteella.³⁰⁷ Kyse on etukäteen velvoitetuista neuvotteluista, mutta näihin ei ole kuitenkaan ryhdytty, koska sotilaallisesta turvallisuudesta vastaa Euroopan alueella suurimmalta osin NATO³⁰⁸.

Kansainvälisten säännösten mukaan sopimusten määrittelemistä ihmisoikeussäännöksistä voidaan poiketa mahdollisen ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää” (EIS 15 art). Hätätilan tulee olla myös virallisesti julistettu (KP-Sopimus 4 art). Hä-

³⁰¹ Ojanen 2015: 73.

³⁰² Ibid.: 72.

³⁰³ Ojanen & Scheinin 2011: 180.

³⁰⁴ Ibid.: 178.

³⁰⁵ Ibid.: 188.

³⁰⁶ Rosas 2011: 200.

³⁰⁷ Buure-Häggglund 2002: 23.

³⁰⁸ Ibid.: 24.

tätilaa ei itsessään ole kuitenkaan määritelty sopimuksissa tarkkarajaisesti, vaan sen määrittelyyn on jätetty sopimusvaltioille laaja harkintamarginaali. Käsitteen sisältöä on ensisijaisesti määritellyt kansainvälisten valvontaelinten kannanotot ja tulkintakäytännöt, joissa hätätilan ydinalueeksi on lähtökohtaisesti määritelty valtion ulkopuolelta tai valtion sisältä aiheutuneet aseelliset konfliktit. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö on lisännyt määrittelynsä myös laajaan aseelliseen terroritoimintaan liittyvät tilanteet. Hätätilan tulkintakäytäntöä ei ole kuitenkaan rajattu aseellisiin konflikteihin, vaan yhtä lailla muutkin samansuuntaiset tilanteet voivat sisältyä käsitteen piiriin. Huomionarvoista on kuitenkin se, että puhtaasti taloudelliset häiriötilanteet eivät täytä hätätilakriteerejä³⁰⁹. Hätätilakriteereillä on selkeä liittymäpinta suomalaiseseen oikeusjärjestelmään erinäisten implementoitujen määritelmien kautta. Valmiuslain poikkeusolomääritelmät ovat yhtäläisiä kansainvälisten sopimuksien hätätilan määritelmien kanssa.³¹⁰ Kansainvälisten sopimusten ehdot ovat voimassa myös vakavassa häiriötilanteessa, ellei sopimuksessa ole mainittu poikkeamisen sallivaa ehtoa³¹¹.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa myös hätätilanteessa, kunhan toimenpiteet eivät ole ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden kanssa eivätkä merkitse tiettyyn kansakuntaan perustuvaa syrjivää eriarvoista toimintaa³¹². Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunta on todennut, että tiettyjen edellytysten on täytyttävä, jotta kyseessä olisi kansakunnan elämää uhkaava hätätila. Hätätilan tulee olla ensinnäkin todellinen tai välittömästi uhkaava. Tämä tarkoittaa sitä, että poikkeusoloja ei voida todeta perustuen pelkästään toisarvoisiin seikkoihin. Tämä osaltaan korostaa poikkeusolojen säätämisen korkeaa kynnystä. Toiseksi hätätila tulee vaikuttaa koko kansakunnan toimintaan. Toisaalta myös alueellisesti rajoittunut hätätila voi uhata kansakunnan tilaa, mutta silloin tilanteen tulee olla myöskin erittäin vakava. Kolmanneksi häiriö vaarantaa koko järjestäytyneen yhteiskuntaelämän jatkuvuuden, ja neljänneksi häiriön tulee olla niin poikkeuksellinen, että sopimuksen sallimat normaalit rajoitukset ja keinot eivät riitä.³¹³ On myös huomioitava poikkeuksien jälkeinen aika, sillä poikkeuksista on luovuttava viimeistään silloin, kun häiriötilanne loppuu ja yhteiskunnan tilannetta voidaan pitää yllä normaaliolojen toimivaltuuksin³¹⁴.

³⁰⁹ HE 60/2010 vp s. 24.

³¹⁰ HE 3/2008 vp s. 21.

³¹¹ Buure-Hägglund 2002: 31.

³¹² Saraviita 2005: 219.

³¹³ HE 3/2008 vp s. 16.

³¹⁴ Aine 2011: 184.

Sotatilanteita koskee ihmisoikeussopimusten lisäksi erityisesti myös Geneven ja Haagin sopimukset³¹⁵. Näiden ero ihmisoikeussopimukseen on kuitenkin ajallinen, sillä kyseiset sodan oikeussäännöt alkavat päteä vasta silloin, kun vieraat joukot alkavat toimia väkivaltaisesti toisen valtion alueella tai toista valtiota vastaan.³¹⁶ Sodan oikeussäännöt perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja osin kansainväliseen tapaoikeuteen, ja ne on tarkoitettu sovellettavaksi sodan aikana. Geneven vuonna 1949 solmittua sopimusta pidetään sodan oikeussääntöjen ytimenä. Se esimerkiksi edellyttää, että valtaajavaltio ei saa tuhota yksityisille henkilöille tai julkisoikeudellisille yhteisöille kuuluvaa irtainta tai kiinteää omaisuutta elleivät sotatoimet välttämättä edellyttää tuhoamista.³¹⁷ Näin ollen omaisuudensuoja on myös otettu huomioon sodan oikeussäännöissä, mutta ei läheskään sillä tarkkuudella kuin suomalaisessa säädöskokoelmassa.

3.5. Valtiosäännön kontrolli häiriötilanteissa

Sota käsitetään ja kuvataan yleensä totaalisenä ja kokonaisvaltaisena, jolloin sotivan yhteiskunnan täyttää vain ja ainoastaan sotaan liittyvät seikat, eikä sodan ulkopuolella koeta tapahtuvan mitään. Tämä ei ole kuitenkaan todellisuutta, vaan elämä jatkuu yhtä lailla sodan ulkopuolella ja yhteiskunnassa toimivat samat toiminnot kuin ennenkin. Sotaa verrataan monesti myös sananlaskuun ”kun aseet puhuvat, lait vaikenevat”, mikä voidaan käsittää niin, että kun sota alkaa, modernin yhteiskunnan lait lakkaavat olemasta ja niiden tilalle muodostuu erillinen sotalainsäädäntö, joka sallii miltei mitä tahansa. Näin ei kuitenkaan tapahdu, vaan siviilielämä jatkaa omaa elämäänsä sodan rinnalla, ja myös jo olemassa olevat lait pysyvät voimassa. Lakeja saatetaan rajoittaa sodan takia kuten siviilielämääkin, mutta kokonaan ne eivät katoa. Tällöin voidaan puhua kontrollista. Lainsäädäntö ja eritoten valtiosääntö säilyttävät kontrollinsa niin sodan kuin muun häiriötilanteen aikana, ja viranomaiset ovat edelleen laillisuusperiaatteen myötä alisteisia voimassaolevalle lainsäädännölle.

Vakavat häiriötilanteet kehittyvät yleensä nopeasti ja niiden hallitseminen edellyttää välitöntä reagointia ja kykyä taipua normaalista poikkeaviin toimintatapoihin. Valtiosääntölähtöinen or-

³¹⁵ Buure-Häggglund 2002: 33.

³¹⁶ Ibid.: 35.

³¹⁷ Aine 2011: 186.

ganisaatio on liian hidaskäyttö ja kankea reagoimaan kriisitilanteissa, minkä vuoksi valtiovallan toimivaltaa on pystyttävä keskittämään ja jakamaan eri toimeenpanoelimille³¹⁸. Käytännössä tällöin eduskunnalle kohdistettua toimivaltaa siirretään toimeenpanokoneistolle, jonka päätöksentekomenettely on ajallisesti lyhyempää ja sen sijainti on lähempänä toimivia joukkoja.³¹⁹ Päämääränä, on että kriisitilanteissa voidaan tehdä tilanteen hallitsemiseksi tarvittavat päätökset ja toteuttaa näiden päätösten edellyttämät toimenpiteet nopeasti ja joustavasti, sekä luoda viranomaisille sellaiset lailliset normaalista poikkeavat toimivaltuudet, että kansalaisten olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteet voidaan turvata³²⁰. Valmiuslainsäädännön ensisijaisena tavoitteena on vastata hetkelliseen poikkeukseen ja poikkeuksen poistuttua palauttaa valtiosäännön perustilanne, ja ottaa ennen häiriötilannetta voimassa oleva lainsäädäntö takaisin käyttöön. Tätä ei voida rinnastaa esimerkiksi vallankaappaukseen, jossa pyritään päinvastaisesti asettamaan uusi valtiosääntö voimaan³²¹.

Tilanteen hallitsemiseksi tehtävät toimenpiteet ovat aina myös tilannesidonnaisia, jolloin niiden täsmällistä luonnetta on vaikea ennakoita ja arvioida, eikä lainsäädäntöä voida säätää etukäteen niin yksiselitteisesti kuin se olisi tarpeen³²². Tämän vuoksi vakavissa häiriötilanteissa maksimaalista demokratiaa ja perusoikeuksia turvaavaa järjestelmää voidaan rajoittaa, kunhan se tapahtuu määrämuotoisesti ja perustuslain asettamissa rajoissa, jolloin turvataan tilanteelle ominainen nopea reagointi.³²³ Yhtenä esimerkkinä vallan uudelleen jaosta ja tilannekohtaisesta toiminnasta on puolustusvoimien ylipäällikkyyden keskittäminen tasavallan presidentille, ja ylipäällikön aseman korostaminen kriisiaikana (PL 128 – 129 §). Presidenttikään ei voi toimia päätöksenteossaan mielivaltaisesti, vaan myös hänen päätöksensä ovat alisteisia demokraattiselle hallinnolle.³²⁴ Poikkeusolojen toiminnan tulee perustua lainsäädäntöön, jotta toimivaltuudet eivät olisi ylimitoitettuja tai tarpeettoman laajasti perusoikeuksiin puuttuvia (ValmL 4 §)³²⁵.

Toimenpanovallan keskittäminen toimiville joukoille ei vähennä eduskunnan valvovaa ja päättävää roolia, vaan valtiosäännön kontrolli säilyy edelleen. Valmiuslainsäädännön käyttöönotto

³¹⁸ Tuori 1988: 9.

³¹⁹ Ibid.: 14.

³²⁰ HE 3/2008 vp s. 24; Buure-Hägglund 2002: 10.

³²¹ Tuori 1988: 14.

³²² Ibid.

³²³ Saraviita 2005: 217.

³²⁴ Jyränki 2000: 223.

³²⁵ HE 3/2008 vp s. 5.

on alistettu poliittisen koneiston päätöksen alle, sillä valmiuslainsäädännön soveltaminen edellyttää erillistä poikkeustilan julistamista (ValmL 6 §). Tämä on yksi osa ennakkollista kontrollia³²⁶. Jos häiriötilanteessa lainsäätäjän toiminta on estynyt, tarvittavien säännösten antaminen kuuluu toimintakykynsä säilyttäneelle valtio-organille, ja päätös alistetaan jälkikäteen sille valtioelimelle hyväksyttäväksi, jolle se olisi lain mukaan kuulunut. Tällöin kyse on indenniteetistä eli vapauttamisesta oikeudellisesta vastuusta. Ratifikaatiossa taas toimivaltainen laitos vahvistaa jälkikäteen tehdyn päätöksen oikeudellisen pätevyuden (ValmL 6 §).³²⁷ Valtioneuvostolla on oikeus määrätä tilanteen kiireellisyyden, kansallisen hyvinvoinnin ja olemassaolon perusteiden vaarantumisen vuoksi valmiuslain lisätoimivaltuuksien käytöstä valtioneuvoston asetuksella. Lisätoimivaltuudet voidaan ottaa heti käyttöön, mutta päätös pitää saattaa välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi tai se raukeaa. (ValmL 7§). Tällä tavoin lainsäätäjä on halunnut turvata demokraattisen koneiston aseman ja merkityksen päätöksenteossa myös vakavissa häiriötilanteissa, ja näin ollen eduskunta on kytketty vahvasti päätöksentekoon³²⁸.

Valmiuslainsäädännön osalta oleellista on sen lisätoimivaltuuksien käyttöönottamisen myötä syntyvät oikeusvaikutukset ja -seuraukset, sillä seurauksena on sekä organisatorisia että valtuuttavia oikeusvaikutuksia³²⁹. Keskeisiä organisatorisia oikeusvaikutuksia on siviiliviranomaisten alistaminen sotilasviranomaisten määräysvallalle sekä sotilastuomioistuimen vaikutusten ulottaminen siviileihin³³⁰. Valtuuttavat organisatoriset oikeusvaikutukset ovat taas näkyvissä valmiuslainsäädännön keskeisessä periaatteessa antaa viranomaisille toimivalta puuttua kansalaisten normaalioloissa perusoikeuksien suojaamaan järjestykseen.³³¹ Tuorin mukaan viranomaisen toimivalta perustuu viranomaiselle annettuun tehtävään, jonka suorittamista varten sille tulee antaa myös toimivalta³³². Lähtökohtaisesti valtiolla on itsellään kaikki toimivalta erinäisten toimenpiteiden suorittamiseen, mutta käytännön tehtävien suorittamiseksi se on lainsäädännön keinoin jakanut käytännön toimivaltaa eri viranomaisille. Valmiuslainsäädännön lisätoimivaltuuksien myöntämisessä on siis ennen kaikkea kyse valtion antaman toimivallan kei-

³²⁶ Tuori 1988: 10.

³²⁷ Tuori 1988: 11.

³²⁸ Hägglund 2002: 65.

³²⁹ Valtuuttavilla oikeusvaikutuksilla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla voidaan vaikuttaa normijärjestelmään muokkaamalla valtiosäännön tukipilareita. Organisatorisilla vaikutuksilla pyritään puuttumaan valtiolinten ja valtion kolmijaon vaikutuksiin siirtämällä toimivaltaa toimeenpanoelimille (Tuori 1988: 8 – 9).

³³⁰ Tuori 1988: 9 – 10.

³³¹ Ibid.: 8 – 9.

³³² Korte 2015: 3.

novalikoiman lisäämisestä. Laillisuusperiaatteen mukaisesti tehtävä tulee olla kirjattu lainsäädäntöön, ja säädös voi olla joko toimivaltaa rajoittava tai toimivaltaa luova³³³. Toimivallan soveltaminen muistuttaa rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta, jossa rikosta ei ole olemassa, jos siihen ei ole laissa todettua asianomaista menettelyä selvästi tarkoittavaa rangaistussäännöstä³³⁴. Toimivallan esittävä säännös määrittää viranomaisen vallan sisällön ja laajuuden³³⁵. Toimivalta voidaan jakaa asialliseen, alueelliseen tai asteelliseen toimivaltaan³³⁶. Viranomaiset voivat puuttua yksilön perusoikeuksiin vain oman lainsäädäntönsä soveltamiseen liittyvissä asioissa, valmiuslain säännöksiä voidaan ottaa käyttöön vain alueellisesti (ValmL 6.2 §) tai valmiuslainsäädännöstä voidaan ottaa vain tiettyjä osia käyttöön (ValmL 6.2 §).

Yksi osa valtiosäännön kontrollia on myös delegointikielto, jonka perusteella on säädettävä lailla lain alaan kuuluvista asioista (PL 80.1 §). Perusoikeussäännökset ovat valtiosäännön keskeisiä säännöksiä, minkä vuoksi sen rajoittamista koskeva sääntely on delegointikiellon piirissä³³⁷. Näin ollen kaikki perusoikeuksia rajoittava sääntely tulee olla eduskuntakäsittelyn alaista.³³⁸ Perustuslain 23 § velvoittaa myös säätämään perusoikeusrajoituksista lailla, eikä alemman asteisella säännöksellä kuten asetuksella. Lähtökohtaisesti perusoikeuksien rajoittamisesta on säädetty valmiuslaissa ja puolustustilalaissa, mutta nämäkään säännökset eivät ota tarkkarajaisesti ja täsmällisesti kantaa miten käytännössä perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Valmiuslain valmisteluasiakirjoissa ei ole myöskään mainintaa väistykö pykälä kriisiaikana, minkä vuoksi Saraviita toteaa, että hänen mukaansa delegointikielto koskee myös kriisiaikojen perusoikeusrajoituksia³³⁹. Täten voidaan todeta, että lähtökohtaisesti kaikki perusoikeuksia rajoittavat toimet tulee alistaa eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan käsittelylle, jolloin ne tulee säätää täsmällisesti.

Puolustusvoimien tehtäväksi on määritelty Suomen sotilaallinen puolustaminen sekä valtakunnan puolustuksen suunnittelu. Suunnitelmien toimeenpanemiseksi tarvittavat lisätoimivaltuu-

³³³ Korte 2015: 1.

³³⁴ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 183.

³³⁵ Korte 2015: 1.

³³⁶ Törrönen 1999: 20.

³³⁷ Saraviita 2005: 110.

³³⁸ Ibid.: 111.

³³⁹ Ibid.: 219.

det ovat kuitenkin sidottu poliittiseen päätöksentekoon, eikä täten puolustusvoimat voi normaalioloissa hyödyntää täyttä kapasiteettiaan ilman erillistä päätöstä³⁴⁰. Lähtökohtaisesti sotilas tekee suunnitelmia, mutta poliittinen koneisto määrää mitä toimivaltuuksia suunnitelmien toteuttamiseksi annetaan, mikä on yksi valtiosääntökontrollin valtuuttavan toimivallan kontrollin voimassaolon ilmenemismuoto. Tämä saattaa kuitenkin joskus olla hankalaa puolustusvoimien tavoitteen saavuttamiseksi, sillä tilanteisiin reagoiminen tulee olla nopeaa ja tarvittavat toimenpiteet tulisi aloittaa mahdollisimman ajoissa. Puolustusvoimilla ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti ilman poliittista päätöstä ja valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottamista toimivaltaa suorittaa erinäisiä linnoitustoimenpiteitä yksityisen omistamalla alueella. Tämä saattaa hidastaa puolustustoimenpiteitä ja tilanteeseen varautumista.

³⁴⁰ Törrönen 1999: 20.

4. OMAISUUDENSUOJA MAANPUOLUSTUKSESSA

Teoreettisesti tarkasteltuna omaisuudensuojan ulottuvuus sekä sen rajoittaminen ovat selkeitä käsitteitä, mutta tosiasiasa näiden käsitteiden aikaansaamat oikeusvaikutukset ovat vähintäänkin harmaalla alueella. Tämä johtuu siitä, että käytännön tilanteet ovat yleensä varsin monimutkaisia sekä niissä on otettava monta asiaa huomioon monesta eri näkökulmasta. Omaisuudensuojan rajoittamista ei voida nähdä pelkästään joko viranomaisen toimintana suhteessa yksityiseen, vaan arviointiin tulee ottaa mukaan niin viranomaisen kuin yksityinen henkilö sekä valitseva tilanne ja toimenpiteen vaikutukset muihin viranomaisiin. Tässä luvussa tarkastellaan puolustusvoimien suorittamaa kiinteistön käyttöönottamista normaalioloissa, kiristyneessä ja vakavassa häiriötilanteessa ennen valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa sekä kiinteistön käyttöönottoa valmiuslain ja puolustustilalain lisätoimivaltuuksien ollessa voimassa.

4.1. Erilaiset skenaariot ja häiriötilanteet

Sotilaallisen valmiuden säätelyn perusideana on pyrkiä käyttämään joukkoja ja kalustoa optimaalisesti niin, että näiden yhdistelmällä voidaan vastata kyseisellä hetkellä tapahtuvaan häiriötilanteeseen oikealla voiman asteella. Tämän vuoksi puolustusvoimilla tulee olla kyky aloittaa ja toteuttaa kulloisenkin sotilaallisen häiriötilanteen edellyttämät toimenpiteet nopeasti ja portaattomasti. Sotilaallisessa konseptissa valmiuden säätelyn tavoitteena on sodan ehkäiseminen, ja sillä pyritään luomaan sellainen sotilaallinen voima, jota tilanne ja arvioitu uhka edellyttävät.³⁴¹ Lainsäädäntö asettaa valmiuden säätelylle kuitenkin reunaehdoja, jotka sotilaiden puheiden perusteella yleensä hidastavat ja vaikeuttavat toimenpiteiden suorittamista. Valmiuden säätelyä voidaan kuvata portaattomaksi äänenvoimakkuuskytkimeksi, kun taas lainsäädännön toimenpiteet ovat äänenvoimakkuuden asteittaista korottamista määräväleihin. Valmiutta säädellään puolustusvoimien sisäisillä käskyillä ja ulkoisilla toimenpiteillä, joista juridisesti voimakkain on valmiuslain ja poikkeustilalain lisätoimivaltuuksien käyttöönottaminen. Valmius- ja puolustustilalain lisätoimivaltuuksiin turvaudutaan puolustusvoimissa silloin, kun tarvitaan välttämättömiä lisävoimavaroja ja toimivaltuuksia, joita ei kaupallisilla tai muilla säännönmukaisilla toimilla voida kyseisessä tilanteessa saada³⁴².

³⁴¹ Törrönen 1999: 36; KOYL 2014: 68.

³⁴² Buure-Hägglund 2002: 17.

Juridisesti valmiuden säätely voidaan jakaa kolmeen eri tilanteeseen: normaalioloihin, poikkeusoloihin ja puolustustilaan. Näiden tilanteiden juridinen voimankäytön perusta eroaa toisistaan merkittävästi. Juridinen tilanne ei aina vastaa todellisuutta, vaan käytännössä saatetaan tarvita suurempia toimivaltuuksia tiettyjen tehtävien suorittamiseen kuin mitä sillä hetkellä käytössä oleva lainsäädäntö antaa myöden, mikä saattaa aiheuttaa haasteita käytännön elämässä.

Juridisesti normaalioloina käsitetään yhteiskunnallinen tilanne, jossa valmiuslain tai puolustustilalain lisävaltuudet eivät ole vielä käytössä, vaan viranomaiset toimivat normaalein toimivaltuuksin. Tällöin puolustusvoimat noudattaa lakia puolustusvoimista. Suomalaisen lainsäädännön perusajatus on se, että viranomaisten tulisi pyrkiä toimimaan normaaliolojen toimivaltuuksien mahdollisimman pitkään, ja valmiuslainsäädännön käyttöönottoaminen on lähtökohtaisesti viimeisin keino. On huomioitava, että kaikkea toimintaa ei ole säädetty lainsäädännössä, vaan sitä saattaa säädellä myös viranomaisten sisäiset käskyt ja ohjeet. Lait eivät anna esimerkiksi vastausta siihen, milloin ja miten puolustusvoimien valmiutta kohotetaan tai missä tilanteessa sulutetaan satama tai miinoitetaan meri- tai maa-alue. Puolustustilalaki tai laki puolustusvoimista eivät myöskään anna vastausta, milloin sotilaallisen voiman käyttö aloitetaan.³⁴³

Valmiuslainsäädännön lisätoimivaltuuksien käyttöönottoaminen ei ole aina ainoa vaihtoehto tehtävän suorittamiseen, vaan myös muu lainsäädäntö saattaa antaa keinoja tehtävän toteuttamiseen. Tämä korostuu ennen kaikkea tilanteessa, jossa lisätoimivaltuuksia ei ole vielä käytössä, mutta kyseessä on kuitenkin selkeästi normaalista poikkeava vakava häiriötilanne. Tilanteessa on toimittava viranomaisten olemassa olevien toimivaltuuksien suomilla oikeuksilla, jolloin eri viranomaisten välinen yhteistyö korostuu. Tämän vuoksi monen viranomaisen erityislainsäädännössä on jo valmiiksi paljon toimivaltaa luovia säännöksiä, joiden avulla voidaan tehdä pitkälle yksityisen perusoikeussuojaan kajoavia päätöksiä.³⁴⁴ Esimerkiksi pelastusviranomaisella on laajat oikeudet omaisuuden käyttöönottoon jo normaalioloissa (PelastusL 36 §), kun taas poliisilla on oikeus eristää tietty alue sivullisilta (PoliisiL 2:8). Nämä keinot ovat ensisijaisia, ja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vasta kun normaalit keinot eivät ole riittäviä³⁴⁵.

³⁴³ Buure-Hägglund 2002: 18.

³⁴⁴ Ibid.: 68.

³⁴⁵ HE 3/2008 vp s. 34; Buure-Hägglund 2002: 65.

Juridisesti haastavin tilanne on silloin, kun valtakunnassa on vakava häiriötilanne, mutta valmiuslain käyttöönottamisen kynnyks ei ole ylittynyt. Aikaisemmin kyseisestä vaiheesta on käytetty nimitystä harmaa vaihe, kun taas nykyään ajanjaksoa kuvataan tilanteena, jolloin vastataan muuttuneeseen toimintaympäristöön kohottamalla valmiutta. Tällaisessa tilanteessa yhteiskuntarauhan säilyttämiseksi saatetaan tarvita tiettyjä valmiuslain antamia lisäoikeuksia, jotta valmiuden kohottamiseen liittyvien toimenpiteiden suorittaminen tulisi mahdolliseksi. Oletettavasti poliittinen kynnyks valmiustilan toteamiseen on varsin suuri, minkä vuoksi on ensisijaisesti pyrittävä toimimaan normaaliolojen toimivaltuuksin. Tämä edellyttää entistä tiiviimpää viranomaisyhteistyötä.

Keskustelu terrorismin torjunnasta on vaikuttanut vahvasti lainkäyttöön ja eri oikeuksista käytäisiin keskusteluihin³⁴⁶, minkä vuoksi yhteisöllisten hyvien kuten hengen, terveyden, vapauden, omaisuuden ja ruumiillisen koskemattomuuden merkitys on kasvanut³⁴⁷. Vaihtoehtoisesti samaan aikaan eri viranomaisten toimivalta on lisääntynyt³⁴⁸. Keskusteluissa on monesti otettu esille, ovatko terrorismiteot riittävän vakavia ja laaja-alaisia häiriötilanteita, jotta valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönotto olisi mahdollista, sillä tämänlainen toiminta voidaan rinnastaa kiristyneessä tilanteessa vihollisen erikoisryhmien suorittamaan sabotaasitoimintaan ja muuhun häiriköintiin. Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevat säännökset sisältyvät jo normaaliolojen lainsäädäntöön, minkä vuoksi viranomaisen kannalta oleelliset toimivaltuudet on esitetty poliisilaissa ja rajavartiolaissa. Terrorismitoiminta voidaan äärimmäisessä tapauksessa nähdä Suomea vastaan kohdistettuna aseellisena hyökkäyksenä, mutta tällöinkin vihamielisen toiminnan tulee olla laajaa ja pitkäkestoista.³⁴⁹ Toisaalta suuronnettomuuteen johtava terroristiteko saattaa ylittää kynnyksen, jonka jälkeen valmiuslakia voitaisiin soveltaa perustuen suuronnettomuusperusteeseen.³⁵⁰ Pääasiallisena valmiuslain soveltamis-edellytyksenä voidaan pitää sitä, että viranomaisen ei pysty hallitsemaan tilannetta normaali-valtuuksin, minkä perusteella terrorismitekoihin voidaan vastata ottamalla valmiuslain lisätoimivaltuuksia käyttöön vain jos viranomaisen normaalit kyvyt eivät riitä³⁵¹.

³⁴⁶ Lindstedt 2007: 1008.

³⁴⁷ Ibid.: 1014.

³⁴⁸ Ibid.: 1010.

³⁴⁹ HE 3/2008 vp s. 21; HE 248/1989.

³⁵⁰ HE 3/2008 vp s. 21.

³⁵¹ Buure-Hägglund 2002: 79.

Otettaessa valmiuslain lisätoimivaltuuksia käyttöön valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat yhdessä todenneet, että maassa vallitsee poikkeusolot, ja eduskunta on vahvistanut laaditun asetuksen (ValmL 6 §). Valtioneuvoston laatimalla käyttöönottoasetuksella voidaan säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että valtioneuvosto määrittelee erikseen mitä valmiuslain säännöksiä sovelletaan. Valmiuslain-säädännön tavoitteena on luoda vakavassa häiriötilanteessa tarvittavat lailliset puitteet valmiuden kohottamiselle ja täten puolustuksen tehostamiselle, niin että yhteiskunnan normaalit toiminnot voidaan suorittaa mahdollisimman tehokkaasti.³⁵² Tämän saavuttamiseksi saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia toimivaltuuksia³⁵³. Valmiuslain toimivaltuudet ovat ennen kaikkea tärkeitä sotilasjohtajalle, sillä lisätoimivaltuuksien nojalla sotilaalla on oikeus ottaa käyttöönsä kiinteistöjä. Tämän myötä voidaan aloittaa joukkojen koulutus oikealla ryhmitysalueella sekä aloittaa erinäiset puolustusvalmistelut kuten linnoittaminen. Kiinteistöjen haltuunotto mahdollistaa myös alueen eristämisen sekä turvallisuuden ja valvonnan ylläpitämisen.³⁵⁴

Valmiuslain soveltamisen painopiste on talouselämän ja viranomaisten toiminnan turvaamisessa sekä hallinnon järjestämisessä³⁵⁵. Tilanteen laajentuessa niin vakavaksi, etteivät valmiuslain lisätoimivaltuudet enää riitä, voidaan puolustustilalain säännökset ottaa käyttöön, jolloin painopisteenä on yleiset turvallisuustoimet ja erityisesti sotilaallista valmiutta tukevat toimet³⁵⁶. Puolustustilalaki voidaan ottaa käyttöön vasta sitten, kun valmiuslain keinot eivät riitä.³⁵⁷ Tällöin kyseessä on Suomeen kohdistuva sota tai siihen rinnastettavissa olevat väkivaltaiset levottomuudet, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys (PuolustustilaL 1 §). Puolustustilalaissa on ennen kaikkea kyse puolustusvoimien tarvitsemien toimivaltuuksien luomisesta. Puolustustilalain lisätoimivaltuudet antavat paljon oikeuksia, mutta sen käytössä on aina muistettava suhteellisuusperiaatteen noudattaminen³⁵⁸. Puolustustilalainsäädännön säädösten käyttöönotto edellyttää ennen kaikkea sotaan tai siihen rinnastettavaa tilannetta, jolloin joukkojen toiminta edellyttää lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa.

³⁵² Buure-Hägglund 2002: 65.

³⁵³ HE 3/2008 vp s. 5.

³⁵⁴ Virtanen 2011: 123.

³⁵⁵ HE 3/2008 vp s. 22.

³⁵⁶ HE 3/2008 vp s. 23.

³⁵⁷ HE 3/2008 vp s. 34; Buure-Hägglund 2002: 65.

³⁵⁸ Virtanen 2011: 121.

4.2. Perusoikeuksien rajoittaminen häiriötilanteissa

Perusoikeuksien rajoittamisen eri ulottuvuuksia tulee tarkastella ensisijaisesti jo lainsäätämisen vaiheessa, jolloin on pohdittava miten esitetyt rajoitukset täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Tällöin lakia soveltavan viranomaisen ei lähtökohtaisesti tarvitse enää käytännön hallintotoiminnassa pohtia säädösten perustuslainmukaisuutta. Monet rajoitusperusteista ovat kuitenkin riippuvaisia tapaus- ja tilannekohtaisesta harkinnasta, minkä vuoksi lainsäädäntöä ei voida kirjoittaa riittävän tarkaksi, ja viimesijainen arviointi on tehtävä rajoittamistilanteessa. Rajoittamistilanteessa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä voidaan käyttää arvioitaessa rajoitusten perustuslainmukaisuutta, mutta vakavissa häiriötilanteissa on otettava huomioon myös muita vaatimuksia ja seikkoja, jotka saattavat vaikuttaa arviointiin.

Poikkeusolojen perusoikeusrajoitusten lähtökohtana on ennen kaikkea perustuslain 23 §, jonka perusteella voidaan poikkeusoloissa säätää tilapäisiä poikkeuksia tavallisella lailla, eikä poikkeuksia varten tarvitse noudattaa perustuslainsäätämistäjärjestystä³⁵⁹. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset luokittelevat perusoikeuksiin kajoavat toimenpiteet perusoikeuksien rajoittamiseen ja perusoikeuksien syrjäyttämiseen³⁶⁰. Kansainvälisissä sopimuksissa perusoikeuksien rajoittamista ja poikkeamista kuvataan termillä ”limitation”³⁶¹. Tällöin perusoikeutta rajoitetaan yksittäisiin artikloihin määriteltyjen perusteiden tai yleisten rajoitusedellytysten nojalla normaalioloissa³⁶². Oikeuden syrjäyttämistä taas kuvataan termeillä ”derogation”, jolloin on kyse hätätilan aikana mahdollisesti tehtävästä perusoikeuspoikkeamasta³⁶³. Derogation -rajoituksen voidaan nähdä menevän syvemmälle perusoikeuden ydinaluetta kohti kuin limitation -perusteella tehtävät rajoitukset. Perustuslain 23 § yhdessä perusoikeussäännösten kanssa ilmentää samanlaista jaottelua kuin kansainväliset sopimukset, sillä se jaottelee perusoikeusrajoitukset normaalioloissa tehtäviin erikseen laissa säädettyihin perusoikeusrajoituksiin sekä pidemmälle meneviin poikkeusoloissa sallittuihin tilapäisiin poikkeuksiin³⁶⁴. Perustuslain 23 § osalta on huomioitava, että säännöksen rajoittamisoikeus kohdistuu ainoastaan pykälässä mainittuihin perusoikeuksiin, eikä esimerkiksi muihin perustuslain säännöksiin. Muihin, perusoikeuksien

³⁵⁹ Viljanen 2001: 18.

³⁶⁰ Ojanen 2015: 40.

³⁶¹ Viljanen 2001: 18.

³⁶² Tuori 2011: 821.

³⁶³ Ibid.: 822.

³⁶⁴ Viljanen 2001: 18.

ulkopuolisiin, perustuslain säännöksiin kohdistuvat rajoitukset on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.³⁶⁵

Poikkeusoloja tai puolustustilaa ei pidä nähdä tilanteena, jossa normaalin lainsäädännön kontrolli laukeaisi, ja viranomaiset saisivat tehdä mitä tahansa haluavat, sillä myös poikkeusoloissa kontrolli on olemassa. Juridisin keinoin on mahdollista rajoittaa perusoikeuksia enemmän kuin normaalioloissa, jos se nähdään tarpeelliseksi. Juridisten rajoituskeinojen edellytyksenä on ensinnäkin, että poikkeusolot ovat voimassa ja ne on todettu laillisesti³⁶⁶. Valtioneuvosto yhdessä tasavallan presidentin kanssa päättää poikkeusolojen vallitsemisesta, ja päätöksen perusteella valtioneuvosto antaa asetuksen, jonka eduskunta käsittelee ja vahvistaa. (ValmL 6 §) Eduskunnan vahvistuksen jälkeen asetus voi olla kolme kuukautta voimassa (ValmL 7 §). Virallisen hätätilan julistaminen on myös kansainvälisten ihmisoikeuksien edellytys, jotta ”deregation” -rajoituksia voidaan ottaa käyttöön. Euroopan ihmisoikeussopimukseen on esimerkiksi kirjattu neljä edellytystä, jotta rajoituksia voidaan tällä perusteella tehdä. Ensinnäkin hätätilan on oltava juuri kyseisellä hetkellä tapahtumassa (actual) tai uhkaamassa välittömästi (imminent). Lisäksi sen vaikutusten tulee koskettaa koko kansakuntaa ja sen täytyy vaarantaa yhteiskunnan toiminnot olennaisesti. Sen täytyy myös olla niin poikkeuksellinen, että ihmisoikeussopimukseen jo valmiiksi kirjatut rajoitusmahdollisuudet eivät riitä.³⁶⁷

Perusoikeuksien rajoittaminen poikkeusoloissa edellyttää myös, että valtioneuvoston antama asetus valmiuslain II osan lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta on eduskunnan hyväksymä. Vaatimuksen keskeisenä tarkoituksena on turvata parlamentarismien ja kansanvaltaisuuden periaatteet, minkä vuoksi lainsäätäjällä on antanut eduskunnalle mahdollisuuden tarkastaa tilapäisiä poikkeuksia koskevien yksittäisten asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus. Asetukset on toimitettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi, mikä käytännössä tarkoittaa välitöntä siirtoa.³⁶⁸ Omaisuudensuojan kohdalla on kyse laajoista oikeuksista puuttua ihmisten kykyyn nauttia omasta omaisuudestaan, minkä vuoksi eduskunnan tekemä valvonta on välttämätöntä.

³⁶⁵ Aine 2011: 182.

³⁶⁶ Törrönen 1999: 28; HE 248/1989 vp s. 12.

³⁶⁷ Tuori 2011: 822.

³⁶⁸ Ojanen 2015: 50.

Poikkeusolojen virallinen toteaminen ei edellytä valmiuslain lisävaltuuksien toteuttamista täysipainoisesti, vaan omaisuudensuojan rajoittamisen salliva säännös antaa viranomaisille mahdollisuuden perusoikeuden rajoittamiseen laajemmin, ja lisätoimivaltuutta voidaan hyödyntää tarvittaessa. Ylipäättänsä vain sellaisia toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi (ValmL 4 §)³⁶⁹. Tähän liittyy vahvasti toimenpiteiden välttämättömyys, suhteellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Perusperiaate on, että oikeuksiin ei voida kajota enempää kuin poikkeusoloissa selviämiseksi on välttämätöntä³⁷⁰, ja niin kuin kaikessa muussakin viranomaistoiminnassa tulee poikkeusoloissa suoritettavien toimenpiteiden olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään ja olosuhteisiin nähden. Tällöin on käytettävä lievimmän keinon periaatetta, sekä rajoitettava oikeuksia mahdollisimman vähän. Poikkeukset on edelleen suhteutettava laajuutensa ja ankaruutensa perusteella senhetkiseen tilanteeseen ja toimenpiteisiin, joita sen hallitseminen vaatii.³⁷¹ Suhteellisuusperiaate on oleellinen myös eri perusoikeuksien ja tavoitteiden välisessä punninnassa, sillä sovellettaessa valmiuslakia puututaan moneen perusoikeuteen, mutta toisaalta samalla pyritään turvaamaan muita perusoikeuksia ja luomaan laillinen peruste poikkeavien oikeuksien käytölle³⁷². Valmiuslain hengen mukaisesti toimivaltuuksia käytettäessä ja esimerkiksi perusoikeuksia rajoitettaessa on sallittua käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat tarkoituksenmukaisia ja sopivimpia vallitsevan poikkeusolon hallitsemiseksi.³⁷³

Poikkeusolojen perusteella tehdyt perusoikeusrajoitukset voivat olla vain tilapäisiä ja voimassaan sen ajan, kun perustuslain 23 § mukaiset poikkeusolot on voimassa tai häiriötilanteesta selviytyminen vaatii³⁷⁴. Valmiuslaissa poikkeusolojen edellytykseksi on laskettu myös esimerkiksi sodan tai muun vakavan häiriön jälkitila, jolloin lainsäätäjällä on jo huomioon otettu yhteiskunnan vakauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet (ValmL 2 §). Tämä periaate kuvaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytyksien vaatimuksia tarkkarajaisuudesta, täsmällisyydestä ja ajallisesta ulottuvuudesta. Tilapäisyys on ennen kaikkea täsmennys poikkeuksien ajalliseen ulottuvuuteen³⁷⁵.

³⁶⁹ Buure-Hägglund 2002: 66.

³⁷⁰ Ojanen 2015: 48.

³⁷¹ Törrönen 1999: 29; HE 248/1989 vp s. 18; Buure-Hägglund 2002: 65; Tuori 2011: 826.

³⁷² HE 3/2008 vp s. 30.

³⁷³ Törrönen 1999: 29; HE 248/1989 vp s. 18.

³⁷⁴ Ojanen 2015: 48.

³⁷⁵ Tuori 2011: 825.

Poikkeusoloissa tehtävien perusoikeusrajoitusten tulee olla lailla säädettyjä tai erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettu valtioneuvoston asetus (PL 23.1 §). Asetuksella annettava valtuutus voidaan antaa vain erityisestä syystä, jota ei sinänsä ole määritelty perustuslaissa tarkemmin. Erityinen syy edellyttää painavaa perustetta ja käytännössä syynä voi olla vain välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus. Vakavien häiriötilanteiden määrittelemisen ennalta on vaikeaa, minkä vuoksi asetuksenantajalle on jätetty rajoitettu ja välttämätön harkintavalta, joka on vähäisissä määrin laajempaa kuin muulloin.³⁷⁶ Säännöksellä on selkeä yhteys myös perustuslain 80 §, jossa määritellään reunaehdot asetuksen antamiselle ja lainsäädäntövallan siirtämiselle. Säännöksen mukaan asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla, ja delegointivaltaa ei voida silloin antaa alemmille tasoille, kun kyse on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvista säännöksistä (PL 80.1 §). Nämä säännökset yhdessä asettavat poikkeusoloissa perusoikeuksien rajoittamiselle korkean kynnyksen, sillä lähtökohtaisesti rajoitukset ovat sallittuja, mutta delegoidun vallan tulee pitäytyä tarkasti säädettyissä toimirajoissa ja valtioneuvoston tulee antaa oikeuksien käytöstä mahdollisia täsmennyksiä, jotta rajoituksia sovelletaan mahdollisimman tarkkarajaisesti.

Poikkeusoloissa tehtävien rajoitusten tulee olla yhteensopivia kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ihmisoikeussopimukset kieltävät ensinnäkin tietyistä sopimuksen ehdoista poikkeamisen myös poikkeusolojen aikana. Näitä ovat esimerkiksi velvollisuus kunnioittaa oikeutta elämään sekä kidutuksen ja julman epäinhimillisen taikka halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltö³⁷⁷. Kansainväliset säännökset edellyttävät myös, että säännöksissä mainitun hätätilan julistamisesta on ilmoitettava kansainvälisille yhteisöille sopimusten mukaisesti (ValmL 5 §; PuolustustilaL 2 §). Hätätilan käyttämisen kynnys on kuvattu sopimuksissa korkeaksi, mutta sopimusvaltiolla itsellään on harkintavalta sen suhteen, koska hätätilan ehdot täyttyvät³⁷⁸.

³⁷⁶ Ojanen 2015: 49.

³⁷⁷ Tuori 2011: 828.

³⁷⁸ Aine 2011: 184.

4.3. Omaisuudensuojan rajoittaminen häiriötilanteissa

Perusoikeuksien rajoittamisen keinot tulee olla kirjattuna täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lainsäädännössä sekä poikkeusoloissa annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Tilanteet eivät ole kuitenkaan helposti ennakoitavissa, minkä vuoksi toimenpiteiden yksityiskohtainen säätäminen ei ole mahdollista. Tämän vuoksi voimassa olevissa säännöksissä on ennemminkin annettu reunaehdot, jotta toimiva viranomainen tai sotilasjohtaja voi soveltaa niitä parhaimmaksi katsomallaan tavalla. Käytännössä puolustusvoimilla ei ole mahdollisuutta pitää rauhan aikana niin paljon kiinteistöjä tai muita maa-alueita hallussaan, jotta häiriötilanteessa se ei tarvitsisi hyödyntää yksityisten henkilöiden omaisuutta. Vakava häiriötilanne tai sota ei myöskään tapahdu ennalta määrätyllä alueilla osittain sattuman mukaisesti riippuen hyökkääjän ja puolustajan toimenpiteistä. Lisäksi Suomi on laaja maa ja sen puolustaminen vaatii laajoja alueita sotilaallisen käyttöön. Tämän vuoksi niin laki puolustusvoimista, valmiuslaki ja puolustustilalaki antavat yhdessä reunaehdot kiinteistöjen käyttöön ottamiselle.

Lainsäädännössä on määritelty tarkasti eri viranomaisten toimiala ja niihin kuuluvat tehtävät, eikä rajoja ole sallittua ylittää. Viranomainen tai muu julkista tehtävää suorittava yhteisö voi suorittaa tehtäviä vain lainsäädännössä annetun toimivallan puitteissa, mikä pätee myös poikkeusoloissa tai muussa häiriötilanteessa. Otettaessa kiinteistöjä puolustusvoimien käyttöön käyttöönoton peruste tulee olla esitetty lainsäädännössä, ja se tulee tehdä laissa määriteltyjen tehtävien suorittamiseksi. Tämän vuoksi kiinteistöjen käyttöönottamisen perusteena tulee olla puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittaminen. Puolustusvoimien tehtävänä on:

- 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen
- 2) muiden viranomaisten tukeminen
- 3) osallistuminen Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvan avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan sekä
- 4) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa (PVL 2 §).

Näin ollen voidaan todeta, että kiinteistöjä voidaan ottaa puolustusvoimien käyttöön vain silloin, kun suoritetaan näitä laissa mainittuja tehtäviä, ja käyttöönottaminen on edellytys näiden tehtävien suorittamiselle. Puolustusvoimilla ei ole esimerkiksi suoraan oikeutta ottaa käyttöön kiinteistöjä onnettomuuden rajoittamiseksi tai pelastustoimintaan osallistuessa, vaan kyseisen viranomaispäätöksen tekijänä tulee olla aina tässä tarkoituksessa pelastusviranomainen (PelastusL 36 §). Lisäksi kiinteistöjä käyttöönotettaessa tulee täyttyä myös muut säännökset riippuen

tilanteesta, jossa käyttöönotto tapahtuu. Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että puolustusvoimat voi ottaa kiinteistöjä vain oman lainsäädäntönsä tehtävien perusteella käyttöön.

Puolustusvoimien ottaessa normaalioloissa kiinteistöjä käyttöön sovelletaan lakia puolustusvoimista, joka asettaa käyttöönotolle tiettyjä rajoituksia.

PVL 14 §: Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus

Puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Puolustusvoimat ei kuitenkaan saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa tai vahinkoa omaisuuksille.

Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole oikeutta käyttää asuinrakennuksia, niihin liittyviä piha- ja puutarha-alueita, korjaamattomia viljelysmaita eikä maa- ja metsätaloudellisia koekenttiä. - -

Ensinnäkin oikeus rajataan koskemaan luonnollisesti vain muita kuin puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevia kiinteistöjä. Tällä on todennäköisesti haluttu rajata jo valmiiksi puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevat kiinteistöt ennalta määriteltyjen sisäisten sotilaskäskyjen ja määräysten alaiseksi, jolloin näiden kiinteistöjen käyttöön sovelletaan jo voimassa olevia puolustusvoimien normeja sekä tilan- ja alueenkäyttösopimuksia.

Kiinteistöjen käyttö on rajattu koskemaan vain tilapäistä käyttöä. Tällöin puolustusvoimilla ei tämän säännöksen nojalla ole oikeutta kiinteistöjen pakkolunastukseen, vaan pakkolunastuspauksissa on sovellettava perustuslain 15.2 § nojalla pakkolunastuslakia, joka asettaa pakkolunastukselle enemmän vaatimuksia kuin tämä säännös³⁷⁹. Tilapäiseksi käytöksi katsotaan lyhytkestoinen ja määräajan kestävä satunnainen käyttö kuten esimerkiksi yksittäisen harjoituksen järjestäminen tietyllä alueella. Tilapäiseksi käytöksi katsotaan toiminta, jossa on kyse majoitumisesta, leiriytymisestä, kaluston tai muiden laitteiden pystyttämisestä, tai kun harjoituksessa on mukana ajoneuvoja tai toteutetaan taisteluharjoituksiin liittyviä toimenpiteitä. Kiinteistön halki kulkemista esimerkiksi maastomarssilla ei nähdä tilapäisenä käyttönä, vaan silloin hyödynnetään jokamiehen oikeuksia käyttää maastoa.³⁸⁰ Tilapäinen käyttö voi olla voimassa vain sellaisen ajan, että sillä saavutetaan laissa mainittu tarkoitus³⁸¹. Valmiutta kohotettaessa tilapäinen käyttö on todennäköisesti pidempiaikaista kuin puolustusvoimien harjoituskäyttö, mutta tällöin voidaan argumentoida, että valmiuden kohottaminen itsessään on tilapäistä, sillä valmiudentilan muuttuessa myös oleskelurajoitus muuttuu.

³⁷⁹ Pakkolunastuslain lisäksi puolustusvoimat ovat velvollisia noudattamaan lakia omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1 §).

³⁸⁰ PVHSMK PEOIKOS 105: 7.

³⁸¹ Ibid.: 13.

Toiminnan tarkoituksenmukaisuus on vahvasti yhteydessä säännöksen soveltamiseen, sillä säännöksessä on erikseen rajattu sen soveltamisalaksi sotilaallinen harjoitustoiminta sekä valmiuden kohottaminen. Omaisuudensuojan rajoittamiselle tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve, ja perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan säännöksessä mainitut tarpeet ovat hyväksyttäviä perusteita rajoittaa omaisuuden suojaa.³⁸² Sotilaallisessa harjoituksessa on kyse puolustusvoimien eri joukkojen sotilaskäskyllä käsketyistä harjoituksista, joiden tarkoituksena on puolustusvoimille säädettyjen lakisääteisten tehtävien harjoittelu. Puolustusvoimien valmiuden kohottamisen kannalta on välttämätöntä, että puolustamiseen liittyviä tehtäviä voidaan suunnitella ja harjoitella joukoilla niillä alueilla, joilla myös oikeasti toimitaan³⁸³. Valmiuden kohottamisessa on taas kyse sotilaallisten toimintaedellytysten luomisessa valtakunnan puolustamiseksi. Tällöin valmiuden kohottamiselle tulee olla olemassa selkeät perusteet, joita tukee puolustusvoimien sisäiset toiminta- ja menettelytavat.

Säännöksessä on itsessään otettu jo kantaa kiinteistöjen käytön suhteen, ja käyttöoikeus on rajattu tarpeellisuusharkinnallisesti, ajallisesti sekä aiheutettuun haittaan ja vahinkoon suhteutettuna. Käyttöoikeutta rajoittaa ensinnäkin sen tilapäisyyden luonne, mutta myös suhteellisuusperiaate aiheutuvaan haittaan tai vahinkoon nähden. Suhteellisuusperiaatteen vaatimuksen perusteella kiinteistön käyttö ei saa rajoittaa omistajan oikeutta omaisuutensa liian rankasti suhteessa käyttöönoton perusteelle ja käyttöönotosta saatavaan hyötyyn nähden. Lisäksi kiinteistön käytön tulee olla välttämätöntä toiminnalle ja sen tilapäiseen käyttöön tulee olla selkeä peruste.³⁸⁴ Omaisuudensuojaa ei saa myöskään rajoittaa enempää kuin on tarpeen, ja omistajan on oikeus saada korvaus kiinteistölle aiheutuneista vahingoista³⁸⁵. Kiinteistöä käytettäessä on huomioitava myös muun lainsäädännön asettamat rajoitukset, sillä esimerkiksi ympäristöä ja luonnonsuojelua koskeva lainsäädäntö saattaa rajoittaa kiinteistön käyttöä edellä mainittujen oikeusperiaatteiden lisäksi³⁸⁶. Tällöin saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi jollain luonnonsuojelulla suojatulla alueella tiettyjen toimenpiteiden kieltö.

Säännöksessä on rajattu myös tietyn tyyppiset kiinteistöt ja niihin liittyvät alueet tilapäisen käyttöönoton ulkopuolelle. Normaalioloissa puolustusvoimilla ei ole oikeutta käyttää asuinrakennuksia, sillä kyseessä on niin merkittävästi kotirauhan ydinalueelle menevä rajoitustoimi,

³⁸² PeVL 51/2006 vp s. 5.

³⁸³ HE 264/2006 vp s. 27.

³⁸⁴ HE 264/2006 vp s. 28.

³⁸⁵ PeVL 51/2006 vp s. 5.

³⁸⁶ PVHSMK PEOIKOS 105: 7.

että kyseessä ei ole niinkään omaisuudensuojaan liittyvästä rajoitustoimenpiteestä, vaan muiden perusoikeuksien suojelemisesta. Lainsäätäjällä on halunnut lain esitöissä säätää pykälän soveltamiseen perustuvan käyttöönoton kynnyksen erittäin korkeaksi, ja todennut, että lähtökohdaisesti normaalioloissa rakennuksen käyttämisestä olisi sovittava aina rakennuksen omistajan kanssa rakennustyyppistä riippumatta, ja pykälän perusteella tehtävä käyttöönotto voisi tapahtua vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa³⁸⁷.

Normaalioloissa myös erinäiset suoja-alueet saattavat rajoittaa kiinteistön omistajan oikeutta hyödyntää omistamaansa aluetta täysipainoisesti. Aluevalvontalain 4:16 perusteella

”valtakunnan turvallisuuden ja aluevalvonnan järjestämisen kannalta tärkeitä rajoiltaan tarkkaan määritettyjä Suomen aluevesien osia voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää suoja-alueiksi, joilla liikkumista ja muuta toimintaa rajoitetaan siten kun [aluevalvontalaissa] säädetään”.

Aluevalvontalain 4:17 määrittelee toiminnot, joita alueella ei saa suorittaa ilman lupaa. Näin ollen Suomen valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tiettyjen alueiden hyödyntämistä ja niillä liikkumista voidaan rajoittaa maanpuolustukseen vedoten³⁸⁸. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan tarpeen syventyä suoja-alueiden rajoituksiin tarkemmin, sillä niiden muodostamisen perusteet ovat yhteneviä kiinteistöjen käyttöönottoon liittyvien perusteiden kanssa. Suoja-alueiden muodostamisesta koituva haitta on myös rinnastettavissa kiinteistöjen käyttöönotosta liittyvään haittaan yksityiselle.

Kiristynyt tilanne ja valmiuden kohottaminen ovat osittain epämääräisiä käsitteitä, koska niiden sisältö ei ole aina yksiselitteinen varsinkaan lainsäädännön termein. Lainsäädännössä ei ole määritelty missä vaiheessa kyse on niin vakavasta häiriötilanteesta, että valmiuslain lisätoimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön. Muiden viranomaisten lainsäädäntö antaa mahdollisuuksia tehdä paljon toimenpiteitä jo ennen valmiuslakia ja varautua mahdolliseen poikkeustilanteeseen, ja viranomaisten yhteistyöllä pystytään vastaamaan välittömiin turvallisuusuhkiin ja onnettomuuksiin. Yhteistyöllä ei pystytä kuitenkaan varautumaan sotilaallisesti pysyvillä rakennelmilla, sillä tässä tilanteessa puolustusvoimien on nojattava toimintansa puolustusvoimalain sekä aluevalvontalain säännöksiin. Puolustusvoimalain 14 § perusteella kiinteistöjen tilapäinen käyttö ei saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa tai vahinkoa yksityisen alueelle, minkä perusteella valmiutta kohotettaessa pysyvien linnoitusrakennelmien tekeminen ei ole sallittua. Säännös antaa puolustusvoimille myös nimenoman vain 0+käyttöoikeuden, mikä ei pidä sisällään oikeutta

³⁸⁷ HE 264/2006 vp s. 28.

³⁸⁸ PeVL 21/2000 vp s. 2.

tehdä muutoksia kiinteistöihin. Voidaan kuitenkin argumentoida, onko valmiutta kohotettaessa puolustusvoimilla takanaan niin vakava ja painava yhteiskunnallinen intressi, että linnoitusten rakentaminen olisi mahdollista, varsinkin jos haitan kärsijä on oikeutettu täyteen korvaukseen vahingoista.

Valmiuden kohottaminen ei anna oikeutta ottaa asuinrakennuksia tai muita hyötymaita puolustusvoimien käyttöön (PVL 14.2 §). Valmiutta kohotettaessa on pyrittävä ensisijaisesti kiinteistön omistajan kanssa sopimukseen alueiden käytöstä, ja toissijaisena ratkaisuna alueiden haltuunottoon hallinnollisella toimella. Valmiuden kohottaminen voi kuitenkin yhteiskunnallisesti painavampana tilanteena kuin normaaliolojen harjoitustoiminta laskea hallinnollisen käyttöönoton rajaa, jotta enemmän aikaa vieviltä sopimusneuvotteluilta kiinteistönomistajien kanssa välttyttäisiin. Kuten tilapäisyyden osalta myös tällöin tapauskohtainen harkinta on ensisijaisen tärkeää.

Valmiuslain käyttöönottoasetuksen perusteella puolustusvoimille voidaan antaa enemmän oikeuksia kiinteistöjen haltuunottoon kuin mitä puolustusvoimalaki sallii. Hyvän hallinnon periaatteet kuten suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaate ovat ensiarvoisen tärkeitä myös tässä tilanteessa. Kenenkään omaisuudensuojaa ei voida rajoittaa enempää kuin kyseisessä tilanteessa on tarkoituksenmukaista. Rajoitustoimenpiteet tulee olla perusteltavissa ja niiden on oltava yhdenvertaisia ja rinnastettavia muiden samanlaisten toimenpiteiden kanssa. Valmiuslain mukaisesti alueita ja tiloja voidaan luovuttaa seuraavasti:

ValmL 113 §: Alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maa- tai vesialueen, rakennuksen taikka huone- tai varastotilan omistajan tai haltijan on luovutettava omistamansa tai hallinnassaan oleva maa- tai vesialue, rakennus tai huone- tai varastotila puolustusvoimien tai liikenne- ja viestintäministeriön hallintaan. Päätöksen hallinnan luovuttamisesta puolustusvoimille tekee puolustusvoimat ja hallinnan luovuttamisesta liikenne- ja viestintäministeriölle liikenne- ja viestintäministeriö. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, missä kunnissa toimivaltuutta voidaan käyttää.

Vakituisessa asumiskäytössä olevan rakennuksen tai huoneiston hallinta on luovutettava vain erittäin painavien sotilaallisten syiden sitä edellyttäessä.

Puolustusvoimilla on oikeus 1 momentissa mainituilla alueilla ja tiloissa ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin varastotilojen, linnoituskohteiden, teiden ja muiden puolustuslaitteiden rakentamiseksi ja valmiuden ylläpitämiseksi.

Säännöksessä on määritelty, että poikkeusoloissa kiinteistöjä voidaan velvoittaa luovuttavaksi vain silloin, kun on kyse sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamisesta tai sotilaallisen

uhan torjumisesta joko aseellisessa tai siihen rinnastettavassa uhkatilanteessa tai sen jälkityllassa. Näin ollen valmiuslain mukaista alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuutta ei voida soveltaa, kun kyse on yhteiskunnalle vahingollisesta taloudellisesta hätätilanteesta, suuronnettomuudesta tai erityisen vakavasta tautiepidemiasta. On kuitenkin huomioitava, että jokin muu säännös saattaa sallia omaisuudensuojan rajoittamisen näillä perusteilla (esimerkiksi pelastuslaki 36 § tai valmiuslaki 119 §)³⁸⁹, mutta silloin puolustusvoimat ei lähtökohtaisesti ole vastuuviranomainen. Valmiuslain esitöissä on määritelty, että alueita ja tiloja voidaan määrätä luovutettavaksi sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi ja tavaroiden hajauttamisen vuoksi, sekä silloin kun on sotilaallisen puolustuskyvyn vuoksi mahdollistettava lentokenttien varajärjestelyt sekä uudet tiet, sillat tai varasatamat tai joukkojen harjoittelu silloin, kun normaaliolojen alueet eivät ole riittäviä³⁹⁰.

Säännökseen on varattu myös valmiuslain yleisen alueellisen soveltamisrajoituksen lisäksi mahdollisuus alueelliseen rajoittamiseen. Tämä voidaan nähdä tarkentava säännöksenä, sillä valmiuslain 6.2 § perusteella käyttöönottoasetuksessa on mainittava miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa, ellei niitä sovelleta koko valtakunnan alueella. Näin ollen asetuksen antajalle on annettu lisäksi erillinen toimivalta säätää kiinteistöjen käyttöönottoon liittyvästä alueellista soveltamisesta, mikä voi jossain tilanteessa olla käyttökelpoista, vaikka toisaalta voidaan olettaa, että aseelliseen selkkaukseen liittyvässä valmiustilanteessa hätätila koskettaa koko valtakunnan aluetta. Erityistä on myös se, että alueellinen sovellettavuus on erityisesti annettu valtioneuvoston määriteltäväksi, sillä tässä lainsäätäjä on halunnut todennäköisesti myös korostaa poliittisen ulottuvuuden merkittävyyttä demokratiassa.

Säännöksessä on määritelty, että puolustusvoimien käyttöön voidaan määrätä luovutettavaksi maa- tai vesialue, rakennus tai huone- tai varastotila (ValmL 113 §). Lisäksi vakituksessa asuimiskäytössä olevan rakennuksen tai huoneiston hallinta on luovutettava erittäin painavien sotilaallisten syiden sitä edellyttäessä. Erittäin painaviksi sotilaallisiksi syiksi voidaan määritellä jonkin laajan asejärjestelmän toiminnan edellyttämän ryhmittymisen vaatima tilantarve tai muun vastaava seikka, joka ei mahdollista harkinnanvaraa ryhmittämisessä. Lähtökohtana on, että luovutusvelvollisuus konkretisoituu vasta siinä tapauksessa, kun muut mahdollisuudet on pois suljettu, mikä edelleen korostaa kotirauhan piirin ulottuvuuden vahvaa merkitystä suhteessa

³⁸⁹ Valmiuslain 119 § perusteella pelastusviranomainen voi määrätä kiinteistöjä mukaan lukien asuinkiinteistöjä luovutettavaksi väestönsuojelua varten. Pelastusviranomaisen oikeutta ottaa erilaisia kiinteistöjä käyttöön ei ole rajoitettu kiinteistöjen käyttötarkoituksen perusteella, minkä vuoksi oikeudet ovat jokseenkin laajempia.

³⁹⁰ HE 3/2008 vp s. 88.

yhteiskunnalliseen tarpeeseen.³⁹¹ Toisin sanottuna poikkeusoloissa asuinkiinteistöjen käyttöönottoaminen on mahdollista toisin kuin normaalioloissa. Poikkeusoloissa on myös huomioitava sodan oikeussäännöissä määritelty velvollisuus siviilien suojelemiseen sodan seurauksilta. Tämä saattaa joskus edellyttää laajojen ihmismassojen siirtämistä pois uhka-alueelta, jolloin heidän käyttämänsä kiinteistöt jäävät tyhjiksi. Puolustusvoimilla ei tällöin ole automaattisesti oikeutta käyttää näitä tyhjiä kiinteistöjä oman toimintansa tueksi, vaan omaisuudensuoja suojelee myös tyhjiä kiinteistöjä tämänlaisessa tapauksessa yhtäläisesti.

Säännöksessä on myös annettu puolustusvoimille erityisesti oikeus ryhtyä linnoittamis- ja muihin toimenpiteisiin (ValmL 113.3 §). Tämän ja valmiuslain 130 § nojalla puolustusvoimat voi ryhtyä välittömästi tilanteen vaatimiin linnoittamistoimenpiteisiin, eikä mahdollinen valitus tuomioistuimeen estä päätöksen täytäntöönpanoa. Säännöksessä on rajattu toimenpiteet varastotilojen, linnoituskohteiden, teiden ja muiden puolustuslaitteiden rakentamiseksi ja valmiuden ylläpitämiseksi liittyviin seikkoihin. Tämän säännöksen nojalla voidaan argumentoida, että normaalioloissa linnoittamistoimenpiteiden tekeminen ei ole sallittua ilman toimivaltuutta luovaa säännöstä, sillä myös poikkeusoloissa toimenpiteet on erikseen sallittu. Tämän vuoksi voidaan todeta, että lähtökohtaisesti normaalioloissa linnoittamis- ja muiden vastaavien toimenpiteiden tekeminen edellyttää ensisijaisesti sopimusperusteista sopimusta omistajan kanssa.

Kiinteistöjen luovutusvelvollisuutta on myös rajoitettu, sillä tiettyihin toimintoihin tarkoitettuja varastoja ei ole velvollisuutta luovuttaa ilman pakottavaa syytä. Näitä ovat esimerkiksi ammatillaisen liikenteen tai maatilatalouden alkutuotannon harjoittajan hallussa olevat varastot, joissa varastoidaan lämmitykseen tarvittavia polttoaineita tai väestönsuojeluun tarvittavia välineitä. (ValmL 127 §). Tällä tavoin on haluttu ylläpitää väestön toimintakykyä ja -mahdollisuuksia alkutuotantoon, muihin kriittisiin toimintoihin ja väestön suojelemiseen.

Poikkeusoloissa kiinteistöjen käyttöönoton osalta valmiuslain 114 § on myös merkityksellinen, sillä se määrittelee 113 § toimeenpanon käytännön toteutuksen.

114 § Luovutusvelvollisuuden toteuttaminen

Puolustusvoimiin voidaan perustaa 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tässä luvussa tarkoitettujen luovutusvelvollisuuksien täytäntöönpanoa varten luovutuslautakuntia, joiden kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tarkemmat säännökset luovutusvelvollisuuksien täytäntöönpanossa sovellettavasta menettelystä ja päätöksenteosta annetaan puolustusministeriön asetuksella.

³⁹¹ HE 3/2008 vp s. 88.

Säännöksen perusteella puolustusvoimille annetaan mahdollisuus perustaa erinäisiä luovutuslautakuntia, joiden avustuksella luovutusvelvollisuuden täytäntöönpano voidaan suorittaa. Luovutuslautakunnat voidaan perustaa vaan sotilaallisessa häiriötilanteessa, ja niiden toimialaa luokituu kiinteistöjen lisäksi myös ajoneuvot ja muu luovutettavaksi määriteltävä materiaali (ValmL 110§; 112 – 113 §). Luovutuslautakuntien toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksella, mutta tällä hetkellä kyseisestä asetusta ei ole säädetty, joten luovutuslautakuntien toimintaan tarkemmin perehtyminen ei ole mahdollista.

Valmiuslain ja puolustustilalain säännöksiä tarkasteltaessa on huomioitava lakien vivahde-ero. Valmiuslain ensisijainen tarkoitus on yhteiskunnan toimintakyvyn turvaaminen poikkeusoloissa, kun taas puolustustilalain tarkoitus on sotilaallisen voimankäytön edellytysten luominen ja turvaaminen. Puolustustilalain 23 – 25 § määrittävät puolustustilassa toteutettavat omaisuuden suojaan liittyvät seikat. Ensinnäkin laissa on määritelty omaisuuden suojan rajoittamisen alueellinen soveltamisala:

PuolustustilaL 23 § Sotilasviranomaisen voi määrätä väestön siirtymään muualle sellaiselta alueelta, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka niiden välittömän uhan takia on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin.

Tämän perusteella omaisuuden suoja voidaan rajoittaa alueella, joka on välittömän uhan alla, jolloin sillä oleskelemaan väestöön kohdistuu konkreettinen uhka. Tällä tavoin perusoikeuksiin kajoamista on haluttu lainsäätäjän toimesta rajoittaa koskemaan vain rajattuja alueita, joihin kohdistuu hyökkäys tai muuta vastaavaa toimintaa tai niiden välitöntä uhkaa³⁹². Tämä vastaa nykyistä perusoikeuden rajoittamisen tarkkarajaisuuden vaatimusta.

Puolustustilalaissa on haluttu luoda edellytykset puolustusvoimien varustamiseksi puolustustilan aikana sellaisella materiaalilla, joka on välttämätöntä alueellisten puolustusjärjestelyjen toteuttamiselle³⁹³.

PuolustustilaL 24 §

Läänin-, piiri- ja valtion paikallishallinnon viranomaisten sekä kunnallisten viranomaisten on 23 §:ssä tarkoitettulla alueella ryhdyttävä sotilasviranomaisen määräämiin toimiin puolustuslaitteiden ja liikenneväylien rakentamiseksi sekä muihin puolustusjärjestelyjä tukeviin toimiin.

Edellä 23 §:ssä mainitulla alueella on puolustukseen käytettävillä joukoilla oikeus puolustusjärjestelyjen vaatimalla tavalla käyttää, siirtää ja hävittää kiinteää ja irtainta omaisuutta.

Säännöksessä puolustusvoimat on oikeutettu käyttämään, siirtämään ja hävittämään kiinteää ja irtainta omaisuutta (PuolustustilaL 24 §), ja näin ollen puolustustilalain lisävaltuuksien ollessa

³⁹² HE 249/1989 vp s. 25.

³⁹³ Ibid.

voimassa on puolustusvoimilla oikeus suorittaa tämän säännöksen perusteella kyseisiä toimenpiteitä myös kiinteistöihin kuuluvalla kiinteällä omaisuudelle. Oikeus näihin toimiin on tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaisesti olemassa vain silloin, kun kyse on puolustusjärjestelyjä tukevista toimista ja puolustuslaitteiden ja liikenneväylien rakentamisesta. Puolustusjärjestelyt on terminä erittäin laaja käsite, minkä vuoksi myös oikeus kajoata kiinteään omaisuuteen on tämän säännöksen perusteella erittäin laaja. Säännöksen soveltamista rajoittaa kuitenkin Suomen valtiosäännön yleiset oikeusperiaatteet kuten yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, tarkoituksenmukaisuus- ja vähimmän haitan periaate. Näiden perusteella omaisuuteen ei saa kajoata silmittömästi, vaan vain siinä tarkoituksessa ja suhteessa mikä on kyseiselle tilanteelle tarkoituksenmukaista. Omaisuuteen kajoamisessa on myös muistettava sodan oikeussäännöt, jotka rajoittavat sotaväen oikeutta tuhota yksityistä omaisuutta perusteettomasti³⁹⁴.

Lainsäännöksen perusteella puolustusvoimilla olisi esimerkiksi oikeus hävittää kiinteistöillä olevia rakennuksia puolustusjärjestelyjen toteuttamiseksi. Hävittämisen kynnyks on erittäin suuri ja hävittämisen perusteet on oltava selvitettävissä myös jälkikäteen. Vahingon tekemistä rajoittaa myös puolustustilalain 38 §, jossa määritellään valtion velvollisuudesta korvata kiinteistön omistajalle koituneet vahingot³⁹⁵. Vahingon tekemistä rajoittaa myös sodan oikeussääntöjen rajoitukset siviileille kohdistuvan haitan tekemisestä ja heidän omaisuutensa suojelemisesta³⁹⁶. Puolustustilalain ja valmiuslain kiinteistöjen käyttöönottoa koskevissa säännöksissä on myös keskeisintä ero normaaliolojen säännöksen ajalliseen ulottuvuuteen, sillä normaalioloissa käyttöönotto on rajoitettu tilapäiseksi, kun taas virallisen hätätilan aikana rajoituksen ajallista kestoa ei ole määritelty.

Omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa myös muiden säännösten periaatteella, mutta silloin rajoittamisen käyttötarkoitus ja tavoite muuttuvat. Puolustusvoimalain, valmiuslain ja puolustustilalain perusteella tehtävässä omaisuuden rajoittamisessa ja kiinteistön käyttöönottamisessa on kyse lähtökohtaisesti omaisuudensuojasäännöksen yleissäännöksen perusteella tehtävästä käyttörajoituksesta, sillä käyttöönottamisen tarkoituksena ei ole siirtää omaisuutta pysyvästi valtion tai puolustusvoimien hallintaan, vaan lähtökohtaisesti rajoittaa omistajan käyttöoikeutta omaisuuteensa täyteen hyödyntämiseen tietyssä ajallisesti ja maantieteellisesti rajoitetussa tilan-

³⁹⁴ Geneven sopimus 53 art (Valtaajavallan suorittama omaisuuden tuhoaminen)

³⁹⁵ kts. luku 4.8.

³⁹⁶ Geneven sopimus 53 art (Valtaajavallan suorittama omaisuuden tuhoaminen)

teessa. Kiinteistöjä voidaan myös pakkolunastaa yksityisestä omistuksesta valtiolle, jos omaisuuden suoja säännöksen kriteerit täyttyvät. Näin ollen lunastettavasta omaisuudesta on suoritettava täysi korvaus ja lunastustoimenpiteisiin saa ryhtyä vain silloin, kun lunastuksesta säädettyjen säästöjen kriteerit täyttyvät. Lunastusmenettelyn hyödyntäminen kiinteistöjen käyttöönotossa nopeasti kehittyvässä tilanteessa tai valmiutta kohotettaessa ei ole tarkoituksenmukaista, vaan lunastusmenettelyä voidaan lähtökohtaisesti vain käyttää normaaliolojen aikana turvaamaan puolustusvoimien varautumista varten.

Omaisuuden suojan rajoittamisella on myös muita ulottuvuuksia, sillä siihen vaikuttaa myös muiden perusoikeuksien rajoittaminen. Valmiutta kohotettaessa erinäisten alueiden käyttö viranomaistoimintaan ja liikkumisen rajoittaminen tietyillä alueilla on todennäköistä, minkä vuoksi myös nämä rajoitukset saattavat estää yksityisten henkilöiden siirtymisen omalle kiinteistölleen ja näin ollen omaisuutensa täyden hyödyntämisen. Liikkumista voidaan rajoittaa niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa. Puolustusvoimat vastaa oman alueensa liikkumisrajoituksista ja muilla kuin omilla alueillaan puolustusvoimat toimii yhdessä poliisiviranomaisten kanssa. Esimerkiksi valmiutta kohotettaessa viranomaisten välinen yhteistyö on merkityksellistä, sillä poliisi voi oman toimivaltansa puitteissa pyytää puolustusvoimilta virka-apua, ja tällöin säädökset mahdollistavat liikkumisrajoitusten asettamisen ennalta määritellyillä alueilla riippumatta kohteen omistussuhteista (PVL 15.1; 15.2 §).³⁹⁷ Muita omaisuuden suojaan vaikuttavia seikkoja voi olla esimerkiksi erinäiset valmiuslaissa ja puolustustilalain (26.1 §) mainitut tuotantovaraukset ja yhteiskunnan toimintojen suuntaaminen puolustusjärjestelyiden tukemiseen³⁹⁸.

Lähtökohtaisesti omaisuuden suojan rajoittaminen puolustustarkoituksia varten on sallittua, mutta sen edellytykset muuttuvat eri tilanteissa. Kiinteistöjen käyttöönoton edellytyksiä ja käytännön toimenpiteitä ei ole määritelty lainsäädännössä tai siihen liittyvissä esitöissä tarkkarajaisesti, sillä käyttöönoton tilanteet edellyttävät aina tapauskohtaista harkintaa. Erinäiset säädökset antavat vain käyttöönoton reunaehdot, joita tulee noudattaa. Käyttöönoton tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellai-

³⁹⁷ Virtanen 2011: 82.

³⁹⁸ Näitä ovat esimerkiksi valmiuslain 5 ja 16 luvussa mainitut seikat sekä puolustustilalain 26 §, jotka edellyttävät teollisuuden tuotannon suuntaamista Suomen valtion kohdistamaan hyödyketuotantoon tai puolustusjärjestelyjä tukevaan tuotantoon.

nen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eniten, eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällisin”³⁹⁹. Tämän vuoksi kiinteistöjen käyttöönotto tulisi suunnitella ennakolta ja luoda tarkkarajainen sotilaallinen ohjeistus kyseisiä tilanteita varten, jotta perusoikeusmyönteinen tulkinta voidaan turvata myös vakavissa häiriötilanteissa.

4.4. Päätöksenteko ja toimivalta

Julkishallinnollinen toiminta perustuu hallinnolliseen päätöksentekoon, jossa viranomainen tekee jonkinlaisen päätöksen oman viranomaistoimivaltansa rajoissa käyttäen julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö on sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista⁴⁰⁰. Hallinnollisessa päätöksenteossa voi olla kyse julkisen toiminnan suorittamisesta, jotta yhteiskunnalle tärkeät toiminnot voidaan toteuttaa, tai päätöksistä, jotka koskevat tiettyä asianosaista⁴⁰¹. Siihen sisältyy erilaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, joille on olennaista päätöksen yksipuolisuus ja yksityistä velvoittava luonne⁴⁰². Hallinnollinen päätöksenteko tulee kyseeseen myös käyttöönotettaessa kiinteistöjä puolustusvoimille. Päätös tehdään ensisijaisesti kirjallisesti tai toissijaisesti suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi (Hallintolakilaki 43 §, myöh. HL). Hallinnollinen päätöksenteko voi olla myös osa välitöntä julkisen vallan käyttöä, jolloin siitä puuttuu kirjalliselle päätöksenteolle ominainen menetelmäsidoisuus ja muutoksenhakumahdollisuus. Kiinteistön käyttöönotossa voi olla kyse joko hallinnollisesta määrämuotoisesta päätöksenteosta tai välittömän julkisen vallan käytöstä.

Määrämuotoisessa hallintotoiminnassa päätöksestä on annettava kirjallinen päätös, josta on käytävä ilmi ainakin päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksen perustelut, asianosaiset, joita päätös koskee, sekä yhteystiedot lisätietoja varten (HL 44 §). Viranomaisen on kaikessa toiminnassaan noudatettava tarkoin lakia, minkä vuoksi hänellä ei ole oikeutta tehdä päätöksiä, joihin hänellä ei ole toimivaltaa (PL 2.3 §). Kiinteistöjen käytöstä on ensisijaisesti pyrittävä sopimaan kiinteistön omistajan kanssa, ja ellei sopimukseen päästä voidaan asiassa toissijaisesti

³⁹⁹ PeVL 2/1990 vp.

⁴⁰⁰ Kuopion HAO 29.05.2012 12/0212/2.

⁴⁰¹ Asianosaisen on hän, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (HL 11 §).

⁴⁰² Saraviita 2011: 69 – 70. Julkinen valat ei ole pelkästään valtion toimintaa, vaan julkisen vallan alaan kuuluu useat itsehallinnolliset yksiköt, kuten kunnat ja yliopistot sekä välillisen julkisen hallinnon organisaatiot ja julkisoikeudelliset yhdistykset (Saraviita 2011: 69 – 70).

tehdä kiinteistön käyttöä koskeva hallintolain mukainen hallintopäätös⁴⁰³. Hallintopäätökseen on lisäksi liitettävä oikaisuvaatimusohjeet, jos päätöksestä ei saa valittaa (HL 46 §) tai valitusosoitus, jos päätökseen saa hakea muutosta valittamalla (HL 47 §).

Välittömässä julkisen vallan käytössä on kyse pakko- tai voimakeinojen käyttämisestä, välittömästi velvoittavien käskyjen antamisesta tai muunlaisesta välittömästä puuttumisesta yksilön toimintavapauteen⁴⁰⁴. Välitöntä julkista valtaa käyttää esimerkiksi poliisi käskiessään ihmisiä poistumaan tietyltä alueelta tai pelastustoiminnan johtaja määrätessään asukkaita poistumaan palavasta rakennuksesta. Kyse on ennen kaikkea toimenpiteistä, jotka eivät noudata määrämuo-toista päätöksentekoa, mutta puuttuvat kuitenkin merkittäväällä tavalla asianomaisen etuun, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Näille tilanteille on ominaista, että päätökset edellyttävät nopeita ratkaisuja ja välitöntä reagointia. Välittömälle julkisen vallan käytölle on ominaista, että päätökseen ei pysty myöhemmin hakemaan muutosta valittamalla, vaan yksilön oikeusturva muodostuu muista jälkikäteisistä oikeusturvakeinoista kuten kantelu-oikeudesta. Sotilaiden suorittaman välittömän julkisen vallan käytön osalta keskeistä on se, että hallintolakia ei sovelleta sotilaskäskyihin (HL 4 §). Tällöin on eroteltava, milloin on kyse hallinnollisesta päätöksenteosta ja milloin sotilaskäskyn alaisesta välittömän julkisen vallan käytöstä. Puolustusvoimailaissa on määritelty erikseen, milloin esimerkiksi muutoksenhakuun voidaan soveltaa hallintolainkäyttölakia (PVL 14 §). Sotilaskäskyiksi katsotaan muun muassa valmiuden kohottamisen suunnittelu ja toteuttaminen, eikä siitä voi valittaa, vaan erimielisyydet ratkaistaan puolustusvoimien sisäisenä toimintana⁴⁰⁵

Normaalioloissa puolustusvoimat suunnittelee harjoitustoimintansa jo hyvissä ajoin ennalta, minkä vuoksi kiinteistöjen käyttöönotto ei tapahdu ennalta-arvaamatta tai yllättäen, jolloin sen ei voida katsoa olevan välittömän julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi kiinteistöjen käyttöönotossa on lähtökohtaisesti sovellettava hallintolakia ja muutoksenhaussa hallintolainkäyttölakia (PVL 14.5 §). Välittömän julkisen vallan käyttö kiinteistöjen käyttöönotossa voi tulla kyseeseen puolustusvalmiuden kohottamista koskevissa tilanteissa tai sotilaallisen harjoituksen aikana tehtävistä ratkaisuista.⁴⁰⁶ Välitöntä julkista valtaa käytettäessä on keskeistä huomioida kansalaisen oikeusturva ja muiden perusoikeuksien kunnioittaminen. Sotilaallisen harjoituksen aikana suoritettu kiinteistön käyttöönotto tulee perustella erittäin hyvin, ja sen tulee täyttää

⁴⁰³ PVHSMK PEOIKOS 105: 9; HE 264/2006 vp s. 27.

⁴⁰⁴ HE 1/1998 vp s. 74; Mäenpää 2017: 73.

⁴⁰⁵ Buure-Hägglund 2002: 52.

⁴⁰⁶ PeVL51/2006 vp s. 6.

myös yhdenvertaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteet. Poikkeusolojen aikana sotilaskäskyt korostuvat, mutta suurin osa yhteiskunnan toimenpiteistä hoidetaan kuitenkin normaalilla hallintomenettelyllä, minkä vuoksi sen merkitystä ei sovi unohtaa⁴⁰⁷.

Julkisen vallan käytössä on eroteltavissa voimankäytön intensiteetin asteita, jolloin voi ääripäinä olla kyse julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käytöstä. Näiden keskeisin ero on se, että merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle (PL 124 §), ja sen käytöllä puututaan huomattavalla tavalla yksityisen etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Merkittävän julkisen vallan käytölle on olennaista viranomaisen ”itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin”⁴⁰⁸. Esimerkiksi pelastusviranomaisen tekemät palotarkastukset kotirauhan piiriin luokitellaan merkittävän julkisen vallan käytöksi (PelastusL 80 §), jolloin kyse on puuttumisesta hetkellisesti yksilön yksityisyydensuojaan ja paloturvallisuutta parantavien määräysten osalta osittain yksityisen omaisuudensuojaan. Kiinteistön käyttöönotto puuttuu henkilön omaisuudensuojaan samalla tavalla, mutta voimankäytön intensiteetti on vielä suurempi. Täten kiinteistöjen käyttöönoton voidaan nähdä olevan merkittävän julkisen vallan käyttöä, sillä kiinteistön käyttöönotossa puututaan merkittävällä tavalla yksityisen henkilön oikeuksiin rajoittamalla omistajan oikeutta oman omaisuutensa täyteen hyödyntämiseen.

Perustuslain 124 § mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarkoituksenmukaista eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tämän vuoksi kiinteistön käyttöönotosta voi päättää vain viranomainen, jolle on laissa tai lain nojalla annettu erikseen toimivalta. Esimerkiksi puolustusvoimalain 14 § toteaa, että kiinteistöjen käyttöönotosta voi päättää vain puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja. Tämän vuoksi esimerkiksi vapaaehtoiset toimijat ja reserviläiset suorittaessaan puolustusvoimien tehtäviä eivät lähtökohtaisesti voi päättää kiinteistöjen käyttöönotosta. Puolustusvoimien hallinnollisen määräyksen perusteella tilapäinen käyttöoikeus ei myöskään koske puolustusvoimien Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä tilaamaa koulutusta, minkä vuoksi näissä harjoituksissa ei voida ottaa kiinteistöjä harjoituksen käyttöön⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ Buure-Häggglund 2002: 45.

⁴⁰⁸ Mäenpää 2017: 72.

⁴⁰⁹ PVHSMK PEOIKOS 105: 7.

Julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin, eikä sitä voida toteuttaa delegoidulla lainsäädännöllä kuten asetuksilla tai hallinnollisilla normeilla⁴¹⁰. Erilaisilla delegoiduilla säädöksillä voidaan ohjata viranomaisen toimintaa, mutta itse toimivallan tulee perustua aina lakiin. Normaalioloissa toimivalta perustuu lakiin puolustusvoimista.

PVL 14.3 – 14.5 §

Puolustusvoimien 1 momentissa tarkoitettua kiinteistön käyttämisestä sovitaan suullisesti tai kirjallisesti kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa. Jos sopimukseen ei päästä, puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja voi päättää kiinteistön käyttämisestä.

Jos puolustusvoimat tarvitsee samalla kertaa käyttöönsä laajan alueen, jolla on huomattava määrä kiinteistöjä tai kiinteistöillä on huomattava määrä omistajia tai haltijoita, puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja voi päättää kiinteistöjen käyttämisestä. Päätös voidaan tällöin antaa tiedoksi hallintolain (434/2003) mukaisella yleistiedoksiannolla.

Lisäksi kiinteistön käyttöönotossa on sovellettava hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia. Puolustusvoimialaissa ei ole erillistä säännöstä hallintoa koskevan lain soveltamisesta, mutta hallintolain toimiessa yleislakina hallintopäätösten osalta, voidaan sen säännöksiä kuitenkin soveltaa. Hallintolainkäyttölakia taas sovelletaan silloin, kun kiinteistön käyttöönotosta laitetaan vireille muutoksenhaku.

Ensisijaisesti kiinteistön käyttöönotosta on sovittava omistajan tai haltijan kanssa. Sopiminen voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti, mutta niin viranomaisen kuin yksityisen henkilön oikeusturvan kannalta kirjallinen sopimus on helpommin näytettävissä toteen myöhemmin. Hallintolain mukaan päätös on annettava kirjallisesti, mutta suullinen päätös voidaan antaa silloin, kun se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi (HL 43 §). Kiinteistöjen käyttöönoton osalta kiireellinen tilanne voidaan rinnastaa välittömän julkisen vallan käyttöön, jolloin on kyse nopeasti kehittyvästä tilanteesta ja kiinteistön käyttöönotto puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi on ensiarvoisen tärkeää. Tilanteet ja tehtävien painopistealueet saattavat muuttua nopeasti esimerkiksi valmiutta kohotettaessa, minkä vuoksi suullinen päätös on joissain tapauksissa tarkoituksenmukaisempi. Toissijaisesti, jos puolustusvoimat ei pääse sopimukseen kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa, kiinteistön käytöstä voidaan tehdä hallinnollinen päätös (PVL 14 §). Tämänlainen toiminta ei kuitenkaan edellytä säännöksen mukaan, että päätöksestä tehdään kirjallinen päätös, vaan kiinteistö voidaan myös yksipuolisella päätöksellä ottaa välittömästi käyttöön, ja päätös voidaan antaa tiedoksi suullisesti.

⁴¹⁰ Esimerkiksi ministeriön määräykset, ohjeet tai muut hallinnolliset suunnitelmat.

Puolustusvoimilla on myös mahdollisuus käyttää hallintolain mukaista yleistiedoksiantoa. Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa, ja siitä on ilmoitettava virallisessa lehdessä, josta se on otaksuttavasti parhaiten vastaanottajan nähtävissä (HL 62 §). Hallintolain mukaan yleistiedoksiantoa voidaan käyttää silloin, kun asianosaisten määrä on yli 30 tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä (HL 55 §). Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle (HL 54 §). Tavallisessa tiedoksiannossa päätös toimitetaan kiinteistön omistajalle tai haltijalle, mutta koska yleistiedoksiannossa päätöksen vastaanottajia ei tiedetä, tiedoksisaanti katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta. (HL 62 §). Puolustusvoimat voi kuitenkin aloittaa suunnitellut toimenpiteet kiinteistön alueella ennen seitsemän päivän kulumista, ellei muutoksenhakuviranomainen erikseen kiellä täytäntöönpanoa (PVL 14.5 §)

Valmiuden kohottamisen aikana noudatetaan lakia puolustusvoimista, jolloin myös hallinnollista päätöstä koskevia menettelytapoja on noudatettava. Toisaalta kiinteistöjen käyttöönottoaminen välittömän julkisen vallan keinoilla ja suullisella päätöksellä antaa jo itsessään puolustusvoimille laajat käyttöoikeudet yksityisten henkilöiden kiinteistöjen käyttöön. On kuitenkin huomioitava, että puolustusvoimilla ei lähtökohtaisesti ole puolustusvoimalain perusteella oikeutta tehdä kiinteistöön tai sen alueelle muutos- tai rakennustöitä, minkä vuoksi niistä on erikseen sovittava kiinteistön omistajan kanssa. Tämän vuoksi esimerkiksi erilaiset linnoittamistoimenpiteet eivät ole mahdollisia, sillä kyseessä on vain nimenomaan tilapäinen käyttö.

Poikkeusoloissa kiinteistöjen luovutuksen täytäntöönpanossa sovellettavasta menettelystä ja päätöksenteosta annetaan tarkempia säännöksiä puolustusministeriön asetuksella. Lisäksi puolustusvoimat voi perustaa luovutusvelvollisuuden täytäntöönpanoa varten luovutuslautakuntia, joiden kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella (ValmL 114 §). Valmiuslaissa kiinteistöjen käyttöönottoa ei ole määritelty niin tarkkarajaisesti ja yksiselitteisesti kuin puolustusvoimalaissa, vaan tarkempien säädösten säätäminen on delegoitu alempitaisille ministeriöille. Valmiuslaissa ei erikseen todeta, että kiinteistönkäyttöönnotosta olisi tehtävä erillinen päätös, vaan kiinteistöt on säännöksen mukaan nimenomaan luovutettava eikä niitä otetaan erikseen käyttöön. Lain perusteella luovutuksesta ei myöskään tarvitse tehdä erillistä päätöstä kuten normaalioloissa.

Puolustustilalain säännökset alueiden ja rakennusten käyttöönotosta ovat lähestulkoon samantaisia, koska myös siinäkin ei oteta kantaa hallinnolliseen päätöksentekoon kuten puolustusvoimailaissa. Puolustusvoimailaissa on otettu kantaa vain siihen, jos puolustustoimenpiteet kestävät kauemmin kuin kaksi viikkoa, on toimenpiteiden jatkamisesta tehtävä valtioneuvoston päätös, jossa määritellään toimenpiteiden laajuus ja maantieteellinen alue (PuolustustilaL 27 §). Näin ollen poikkeusolojen ja puolustustilalain soveltamisen aikana kyse on enemmänkin sotilaskäskyjen soveltamisesta kuin hallinnollisesta päätöksenteosta. Sotilaskäskynä pidetään yleisesti sellaisia puolustusvoimia ja siellä palvelevia koskevia asioita, jotka esimies käsittelee ja ratkaisee esimiesasemansa perusteella. Tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen.⁴¹¹ Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole eroteltu sotilaskäskyn ja hallinnollisen menettelyn eroa, ja varsinkin tämänlaisten vakavien häiriötilanteiden aikana kyse on nopeammasta päätöksenteosta kuin normaalioloissa, jolloin sotilaskäskyjen mukautuvuus käsillä olevaan tilanteeseen ja johtamiseen toimenpidetasolla on tilannekohtaisempaa ja täten niiden käyttö on todennäköisempää. Sotilaskäskyn on oltava kuitenkin lainmukainen, eikä sillä voida syrjäyttää Suomessa voimassa olevia kansainvälisiä sopimuksia tai lailla tai lain nojalla annettua asetusta tai alemman asteista määräystä.⁴¹² Sotilaskäskystä ei voi kuitenkaan valittaa kuten hallinnollisesta päätöksestä, eikä sotilaskäskyä tarvitse perustella samalla tavalla⁴¹³. Sotilaskäskyjä ovat muun muassa valmiuden kohottamiseen liittyvät suunnittelu- ja toteuttamiskäskyt⁴¹⁴.

4.5. Oikeusturva ja muutoksenhaku

Olellainen osa kotimaista ja ulkomaista perusoikeusjärjestelmää on oikeusturva. Oikeusturvalla tarkoitetaan keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa, jossa keskeistä on yksityisen oikeuksien turvaaminen suhteessa viranomaisen toimintaan. Ensisijaisesti yksityisen oikeuksia pyritään suojaamaan, toiseksi palauttamaan tai korjaamaan loukattu etu ja viimeiseksi hyvittämään ja korjaamaan aiheutettu vahinko. Oikeusturvan yleisenä tehtävänä on taas vahvistaa oikeusvarmuutta ja hallinnon lainalaisuutta.⁴¹⁵ Hallinnollisen päätöksenteon

⁴¹¹ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 102.

⁴¹² Buure-Häggglund 2002: 46.

⁴¹³ Ibid.: 52 – 53.

⁴¹⁴ Ibid.: 48.

⁴¹⁵ Mäenpää 2017b: 411.

osalta oikeusturva esiintyy konkreettisesti oikeutena hakea muutosta viranomaisen päätökseen sekä oikeuteen saada asianomaista koskeva asia käsitellyksi puolueettomassa tuomioistuimessa (PL 21 §). Välittömän julkisen vallan käytössä yleisellä laillisuusvalvonnalla kuten eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla, jotka toimivat hallintotoiminnan ylimpinä laillisuusvalvojina, on keskeinen asema.⁴¹⁶

Oikeusturva voidaan jaotella sen perusteella missä hallintoasian käsittelyvaiheessa oikeusturvakeinoja käytetään ja mikä on niiden keskeinen kohde. Lähtökohtaisesti oikeusturvakeinot jaetaan ennalta vaikuttaviin ja jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin.⁴¹⁷ Ennakolliset oikeusturvakeinot koostuvat pääasiassa lakien ja muiden säädösten valmistelu- ja säätämisvaiheessa tapahtuvasta valvonnasta, jossa laki- tai muita säädösehdotuksia arvioidaan perustuslain ja sen perusoikeussäännösten valossa yleisellä tasolla. Ennakollisen valvonnan keskeisenä tavoitteena on poistaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevien säännösten säätäminen. Kotimaisessa ennakollisessa valvonnassa perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema.⁴¹⁸ Kiinteistön käyttöönottoa koskevissa säädöksissä oikeusturva on huomioitu ennalta määräämällä kiinteistön omistajalle tai haltijalle oikeus saada korvausta kiinteistön käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta (PVL 14.5 §). Ennakollista valvontaa toteutetaan myös viranomaisessa. Viranomaisen tulee päätöstä tehdessään soveltaa hyvän hallinnon periaatteita sekä menettelyn tulee olla asianmukaista. Myös päätökseen liittyvät seikat on selvitettävä hyvin ennen päätöksentekoa, jolloin virheen tai oikeudenluokkauksen todennäköisyys on pienempi.⁴¹⁹ Puolustusvoimien tulee kiinteistöä käyttöönottaessaan huomioida kaikki käyttöönottoon vaikuttavat seikat ja esimerkiksi selvittää ennen pakkokäyttöönottoa muut mahdolliset lievemmat keinot sekä arvioimaan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus ja välttämättömyys.

Jälkikäteisessä oikeusturvassa on kyse säädösten voimaantulon jälkeiseen aikaan sijoittuvasta valvonnasta, joka toteutuu yleensä yksittäisten oikeustapausten tai konkreettisen hallintopäätöksenteon tasolla⁴²⁰. Jälkikäteiset takeet pyrkivät korjaamaan virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn johdosta tehdyn lainvastaisen päätöksen, jotta aineellinen oikeus voi toteutua. Tämä toteutuu joko ensisijaisesti virheellisen päätöksen oikaisemisena, muuttamisena

⁴¹⁶ Mäenpää 2017b: 416; Ibid.: 419.

⁴¹⁷ Mäenpää 2017b: 412.

⁴¹⁸ Ojanen 2015: 55 – 56.

⁴¹⁹ Mäenpää 2017b: 412.

⁴²⁰ Ojanen 2015: 55.

tai kumoamisena, ja toissijaisesti oikeutena saada korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen virheellisen toiminnan johdosta.⁴²¹ Kiinteistön käyttöönottoon liittyen kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus hakea muutosta päätökseen sekä saada korvausta käytöstä aiheutuneista vahingoista (PVL 14.5 §).

Oikeusturvan osalta normaalioloissa tulee kyseeseen ensisijaisesti muutoksenhaku sekä oikeus saada korvausta kiinteistön käytöstä aiheutuneista vahingoista⁴²². Lain esitöiden sekä perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella kiinteistöjen käyttöönotto voidaan jakaa kahteen eri toimintatapamenettelyyn: hallinnolliseen päätöksentekoon sekä välittömän julkisen vallan käytön seurauksena tehtyyn päätökseen⁴²³. Hallinnollisessa päätöksenteossa asianomaisella on oikeus hakea oikaisua tai muutosta viranomaisen tekemään päätöksen siten kuin lainsäädännössä on säädetty, kun taas välittömän julkisen vallan käytössä ensisijainen oikeusturvakeino on kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Puolustusvoimalaki kuitenkin yksilöi käytettävissä olevan oikeusturvakeinon, jolloin sitä sovelletaan ensisijaisesti.

PVL 14.5 §: Korvauspäätökseen samoin kuin kiinteistön käyttöä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaisissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. -- Kiinteistön käyttöä koskevaa päätöstä voidaan noudattaa muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen kiellä täytäntöönpanoa.

Kiinteistön käyttöönottoa koskevaan päätökseen voi vaatia oikaisua hallintolain säännösten mukaisesti. Oikaisuvaatimus osoitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle siten kuin päätöksen yhteydessä annetussa oikaisuvaatimusohjeessa todetaan (HL 46 – 47 §). Tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että molemmissa tilanteissa, niin hallinnollisena asiana kuin välittömän julkisen vallan käytössä tehtävässä päätöksessä, asianosaiselle on annettava päätöksenteon yhteydessä oikaisuvaatimusohjeet. Hallintolain 43 § mukaisesti oikaisuvaatimus on toimitettava suullisen päätöksen jälkeen yhdessä päätöksen kanssa kirjallisesti jälkikäteen. Näin tulisi toimia myös kiinteistöjen käyttöönotossa. Tosiasiallisesti välittömän julkisen vallan käytössä tapahtuvassa käyttöönotossa mahdollisuudet oikaisuvaatimusohjeiden luovuttamiseen ovat yleensä vähäiset, minkä vuoksi ohjeistus tulisi saattaa asianomaisen saataville muilla mahdollisilla keinoilla.

⁴²¹ Mäenpää 2017b: 412.

⁴²² kts. luku 4.6 Korvausvastuu.

⁴²³ HE 264/2006 vp s. 28; PeVL 51/2006 vp s.6.

Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain perusteella. Hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta vain hakemalla päätökseen valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tällä lainsäätäjällä on pyrkinyt korostamaan tämänlaisen päätöksenteon kiireellisyyttä, ja osittain myös merkitystä yhteiskunnalliselle toiminnalle, rajoittamalla oikeutta hakea muutosta⁴²⁴. Tällä on myös oikeusturvaa korostava vaikutus, koska luvanvaraisuus supistaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle päätyvät tapaukset, jolloin se voi keskittyä oikeudellisesti ongelmallisten ja yksilön kannalta keskeisten oikeuskysymysten arviointiin. Käytännössä kyse on ennakkopäätösperusteisesta päätöksenteosta.⁴²⁵ Sotilasviranomaisen kannalta on merkityksellistä, että kiinteistön käyttöä koskevaa päätöstä voidaan noudattaa muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen kiellä erikseen päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä antaa eritoten valmiutta kohottaessa mahdollisuuden ottaa kiinteistöjä nopeasti käyttöön huolimatta meneillään olevasta muutoksenhausta. Valmiutta kohotettaessa on kuitenkin muistettava, että tämän säännöksen määräyksistä ei voida poiketa perustuen valmiusmuutoksiin, vaan vasta valmiuslain tai puolustustilalain perusteella annetut lisävaltuudet muuttavat oikeusturvavaatimusten soveltamista.

Valmiuslaissa ei ole erikseen yksilöityä muutoksenhakumahdollisuutta kiinteistöjen käyttöön-
oton osalta, vaan sen suhteen sovelletaan valmiuslain yleistä muutoksenhakusäännöstä.

130 § Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitetusta valtioneuvoston, ministeriön ja Suomen Pankin päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muusta tässä laissa tarkoitetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen.

Muutoksenhaussa sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintopäätöstä on kuitenkin noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Säännöksen perusteella puolustusvoimien hallintaan otetun kiinteistön hallinnansiirtopäätökseen voidaan hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen. Puolustusvoimilla on kuitenkin oikeus ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi huolimatta mahdollisesta muutoksenhausta (ValmL 113 §). Säännös ei eroa merkittävästi normaaliolojen oikeusturvan säännöksistä ja muutoksenhakumahdollisuudesta. Erona on ainoastaan, että poikkeusoloissa ei ole mahdollisuutta oikaisuun, vaan lainsäätäjän tarkoituksena on ollut mahdollistaa säännöksen välittömän noudattamisen mahdollistaminen ilman selviä hidasteita.

⁴²⁴ Mäenpää 2007: 167.

⁴²⁵ Ibid.: 172.

Puolustustilassa on mahdollista hakea muutosta tehtyyn päätökseen samansuuntaisesti kuin normaalioloissa ja poikkeusoloissa.

PuolustustilaL 37 §

Tämän lain nojalla annetun määräyksen perusteella tehdystä hallintopäätöksestä on oikeus valittaa siinä järjestyksessä, mitä yleisesti on säädetty valittamisesta asianomaisen viranomaisen päätöksestä. Lääninhallituksen alaisen viranomaisen päätöksestä valitus tehdään kuitenkin lääninoikeudelle. Jollei muutoksenhakumenettelyä ole säädetty, valitus tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sotilasviranomaisen tämän lain nojalla tekemään hallintopäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, lukuun ottamatta 24 ja 25 §:n nojalla tehtyjä hallintopäätöksiä, joihin haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen.

Puolustustilalain perusteella kiinteistöön kohdistuvista toimenpiteistä on oikeus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Kuten myös poikkeus- ja normaalioloissa vireille laitettu valitus ei estä toimenpiteiden suorittamisen aloittamista.

Niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa oikeusturva on tärkeää, ja vaikka poikkeusoloissa viranomaiselle annetaan pidemmälle vieviä oikeuksia puuttua yksilön oikeusturvaan, tulee oikeusturvan peruseriaatteet kuitenkin olla sovellettavissa. Lainsäätäjä on huomionnut yksityisen henkilön oikeusturvan jo lainsäädäntöä laatiessaan asettamalla säännöksiin oikeuden hakea muutosta tehtyyn päätökseen sekä puuttumalla yleisesti kiinteistöjen käyttöönnotossa edellytettäviin hyvän hallinnon vaatimuksiin. Tilanteessa on myös kyse punninnasta yksityisen ja julkisen edun välillä. Kiinteistöjen käyttöönnotto on nähty niin merkittävänä toimenpiteenä sotilaallisen puolustuksen kannalta, että sen täytäntöönpanoa ei ole haluttu estää säätämällä oikeutta täytäntöönpanon odottamiseen muutoksenhaun ajaksi, sillä turvaamalla puolustusvalmiuden kohottamisen on nähty saavan aikaan suurempaa turvaa koko yhteiskunnalle kuin yksittäiselle kansalaiselle.

4.6. Seuraamukset

Kiinteistöjen käyttöön- ja haltuunoton seuraukset voidaan jakaa kahteen osaan perustuen siihen keneen seuraamukset kohdistuvat. Seuraamukset voivat joko kohdistua viranomaiseen, joka tekee päätöksen kiinteistöjen käytöstä tai yksityiseen henkilöön, jonka omaisuutta päätös koskettaa. Seuraamuksissa voi olla kyse joko hallinnollisista, rikosoikeudellisista tai vahingonkorvauksellisesta vastuusta⁴²⁶. Hallinnollinen vastuu käsittää lähtökohtaisesti viranomaisen oikean

⁴²⁶ Mäenpää 2017b: 437.

menettelytavan sekä oikeudellisten periaatteiden kuten suhteellisuus- ja lainalaisuusperiaatteen noudattamisen. Yksityiseen henkilöön hallinnollinen vastuu kohdistuu eritoten oikeutena saada viranomaiselta asianmukaista palvelua kuin myös velvollisuutena suorittaa viranomaisen määräämät toimenpiteet. Rikosoikeudellinen vastuu on niin viranomaisen kuin yksityisen henkilön toimintaa rajoittava ja ohjaava tekijä. Vahingonkorvausvastuussa on kiinteistöjen osalta kyse lainsäädännössä mainitusta velvollisuudesta korvata aiheutettu vahinko

Viranomaisen oikeaa menettelytapaa ohjaa ennen kaikkea käsite virkavastuusta. Sillä tarkoitetaan ”hallinnolliseen päätöksentekoon ja julkisten tehtävien hoitamiseen kohdistuvaa erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta”⁴²⁷. Siihen liittyy keskeisesti hyvän hallinnon, oikeusturvan ja lainalaisuuden toteuttaminen viranomaisen toiminnassa, ja se kohdistuu ennen kaikkea julkisen vallan käyttämiseen. Julkista tehtävää hoitaessaan viranomaiselle on annettu yksityishenkilöä laajempi vastuu hoitaa laissa säädettyjä tehtäviä, minkä vuoksi siihen tulee kohdistua aina myös erityinen oikeudellinen vastuu. Tehtävien hoitaminen vaatii myös korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta, minkä vuoksi oikeudellisen vastuun edellytetään olevan tavallista ankarampaa virkasuhteessa ja viranomaisen käyttäessä julkista valtaa.⁴²⁸ Virkavastuu perustuu perustuslain 118 § säännökseen. Virkavastuu koskee niin välittömän julkisen vallan käyttöä kuin tavanomaista hallinnollista päätöksentekoa. Välittömän julkisen vallan käytössä viranomaisen toiminta on väljästi säänneltyä lainsäädännössä, minkä vuoksi virkavastuuta lainvastaisista päätöksistä voidaan soveltaa harvoin. Tällöin virkavastuun kohteena on esimerkiksi virkamiehen toiminnan laadullinen virheellisyys ja virkavelvollisuuksien laiminlyönti.⁴²⁹

Kiinteistöjen osalta virkavastuu toteutuu hallinnollisessa päätöksenteossa ja välittömän julkisen vallan käytössä, sillä sotilas käyttää julkista tai jopa merkittävää julkista valtaa kajotessaan yksityisen henkilön omaisuudensuojaan. Tällöin on ensisijaisesti huolehdittava siitä, että suoritetut toimenpiteet ovat lainalaisuusperiaatteen mukaisia, ja ne ovat oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Toiminnassa on myös noudatettava mahdollisuuksien mukaan hyvän hallinnon periaatteita⁴³⁰. Lähtökohtaisesti noudattamalla näitä periaatteita turvataan viranomaisen asianmukaisen käsittelyn vaatimukset. Lisäksi viranomaisen tulee noudattaa lainsäädä-

⁴²⁷ Mäenpää 2017b: 430.

⁴²⁸ Ibid.: 431.

⁴²⁹ Ibid.: 434.

⁴³⁰ Hyvän hallinnon periaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojanperiaate.

dännössä säädettyjä menettelytapoja. Varsinkin sotaharjoituksen aikana tai valmiutta kohotettaessa näiden periaatteiden noudattaminen saattaa aiheuttaa sotilaille hankaluuksia, koska se voi aiheuttaa viivästyksiä tai ongelmatilanteita. Tämän vuoksi erilaisissa tilanteissa suoritettavista toimenpiteistä tulisi olla selkeät menettelytapaohjeet. Tällöin voidaan turvata paremmin myös yksityisten henkilöiden yhdenvertainen kohtelu, sillä eri alueilla toimivat sotilaat soveltavat säännöstä tällöin lähtökohtaisesti samansuuntaisesti. Loppu viimein hallinnollisessa päätöksenteossa virkamies vastaa aina oman päätöksensä lainmukaisuudesta, ja virkavastuu kohdistuu päätöksen sisällön lisäksi myös menettelyvaatimusten noudattamiseen, harkintavallan käyttämiseen sekä toimivallan rajoissa pysymiseen⁴³¹.

Virkavastuu kulminoituu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, sillä jo vähäinenkin virhe voi muodollisesti arvioiden tulla arvioitavaksi esimerkiksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena⁴³². Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa, ja virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan määrätä sakkoja tai vankeutta enintään yhdeksi vuodeksi (RL 40:9). Rikoslaisissa säädetään lisäksi sotilasvirkarikoksista (RL 45 luku), jotka laajentavat virkarikosten soveltamisalaa sotilaiden osalta. Tämän tutkimuksen osalta ei ole tarkoituksenmukaista perehtyä syvemmin virkarikosten ulottuvuuteen, sillä se poikkeaa liikaa tutkimusaiheesta. On kuitenkin muistettava, että poikkeusolot eivät oikeuta sotilasta tekemään lainvastaisia päätöksiä, vaan myös silloin on noudatettava voimassaolevaa valtiosääntöä.

Rikosoikeudellinen vastuu kohdistuu myös kansalaiseen otettaessa kiinteistöjä käyttöön tai haltuun. Ennen kaikkea kansalainen on lain mukaan velvollinen noudattamaan viranomaisen määräyksiä, ellei tuomioistuimien esimerkiksi muutoksenhaun seurauksena määrää muuta. Puolustusvoimalaissa ei ole lähtökohtaisesti kriminalisoitu tilannetta, jossa kiinteistön omistaja tai haltija ei anna puolustusvoimille oikeutta käyttää hallinnassaan olevaa kiinteistöä. Tilanteessa voidaan kuitenkin soveltaa säännöksiä virkamiehen vastustamisesta (RL 16:1) tai vaihtoehtoisesti virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta (RL 16:2), jos teko täyttää sille asetetut kriteerit. Virkamiehen vastustaminen ei kohdistu niin ikään virkamieheen itseensä, vaan hänen edustamaansa julkiseen valtaan. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on se, että viranomainen suorittaa laissa mainittua virkatehtäväänsä ja rikokseen syyllistynyt henkilö pakottaa virkamie-

⁴³¹ Mäenpää 2017b: 434 – 435.

⁴³² Ibid.: 432.

hen jättämään tekemättä julkisen vallan käyttöä sisältävän virkatoimen. Virkamiehen väkivaltaisesta vastustamista on kyse silloin, kun estämiseen käytetään tai uhataan käyttää väkivaltaa.⁴³³

On kuitenkin muistettava, että tämänlaisessa tilanteessa rikoslain edellä mainittujen säännösten soveltamisessa tulee käyttää korkeaa kynnystä, sillä puolustusvoimalain kiinteistön käyttöön oton ensisijaisena keinona on normaalioloissa sopimusperusteinen tulkinta, ja tällöin rikoslain soveltaminen voi tulla kyseeseen vain tilanteessa, jossa kyseisen kiinteistön käyttöön ottaminen on kriittisen tärkeää yhteiskunnan turvallisuuden ja sotilaallisen puolustuksen kannalta ja se on suoritettu pakolla. Tällöin virkamiehen vastustaminen kohdistuu sotilaaseen, joka on määrätty suorittamaan kiinteistön käyttöönottoa, ja tällöin voidaan soveltaa myös puolustusvoimien oikeutta rajoittaa alueiden käyttöä. Valmiutta kohotettaessa noudatetaan puolustusvoimalain säännöksiä, mutta yhteiskunnallinen tarve voi tällöin luoda painavamman perusteen kiinteistöjen käyttöönotolle kuin normaalioloissa ja täten vaikuttaa esimerkiksi rikoslain sovellettavuuteen.

Poikkeusoloissa valmiuslakirikkomus on erikseen kriminalisoitu. Valmiuslaissa on määritelty rikkomuksen voivan olla joko tahallinen tai huolimattomuudesta johtuva.

ValmL 133 § Valmiuslakirikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta - - 3) laiminlyö täyttää 45, 63, 78, 86, 110, 112, 113, 117, 119 tai 122 §:n nojalla määrätyn luovutusvelvollisuuden tai 111 §:n nojalla määrätyn suorittamisvelvollisuuden - - on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, valmiuslakirikkomuksesta sakkoon.

Tahallisena tekona voidaan pitää sellaista tekoa, jonka tekijä on tarkoittanut aiheuttaa taikka pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä (RL 3:6). Tällaisena tekona voidaan pitää esimerkiksi kiinteistön omistajan tai haltijan tahallista kiinteistön luovuttamisen estämistä. Teon kannalta ei ole merkitystä, miten hän estää kiinteistön käytön, vaan ylipäättänsä estävä toiminta. Tosin rangaistusta määriteltäessä on huomioitava teon merkitsevyys ja voiman aste. Tekijän menettely on huolimaton, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvoitetta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (RL 3:7). Huolimattomuuden toteaminen kiinteistön luovuttamisen osalta on vaikeaa määritellä, sillä kyseessä on lähtökohtaisesti erikseen arvioitava seikka olisiko kiinteistön omistajan tai haltijan pitänyt toimia kyseisessä tilanteessa hänen omaan elämäkokemuksensa nähden toisella tavalla kuin oli toiminut.

⁴³³ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012 :196.

Puolustustilalaissa kiinteistön haltuun luovuttamisen noudattamatta jättäminen on myös kriminalisoitu. Asia on ilmaistu puolustustilalaissa yksiselitteisemmin, sillä viranomaisten määräysten noudattamatta jättäminen tai muulla tavalla määräysten rikkominen on rangaistavaa. Tällöin teon tuottamuksen astetta ei arvioida erikseen, vaan kyseessä on pikemminkin teon seuraus, minkä perusteella kiinteistön käyttäminen puolustustoimenpiteisiin puolustusvoimien haluamalla tavalla ei ole ollut mahdollista. Puolustustilain säännös eroaa puolustusvoimain ja valmiuslain säännökseen verrattuna sillä perusteella, että puolustustilalakia sovellettaessa myös määräyksen rikkomisen yrittäminen on rangaistavaa, ja teosta voidaan sakkujen lisäksi tuomita enintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen.

PuolustustilaL 43 §

Joka jättää noudattamatta taikka muulla tavalla rikkoo 1) 17–23, 25 tai 26 §:n tai 30 §:n 1 momentin nojalla annettuja määräyksiä, - on tuomittava puolustustilarikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun rikkomisen yritys on rangaistava.

Puolustusvoimien määräysten noudattamatta jättämisen seuraamukset ovat ankaruudeltaan suhteessa säädöksissä mainittujen olosuhteiden vaativuuteen, sillä puolustustilain soveltamisen aikana on kyse äärimmäisen vakavasta häiriötilanteesta, mikä edellyttää tiukkoja toimenpiteitä myös viranomaisilta. Kajoaminen perusoikeuksiin on tässä tilanteessa myös laajimmin oikeutettua, niin omaisuudensuojan rajoittamisen kuin rajoittamisen estämisen osalta. Laajojen toimivaltuuksien käyttäminen antaa viranomaisille laajoja oikeuksia, mutta samalla myös velvollisuuksia suorittaa toimintansa laillisesti oikein. Myös yksityisen henkilön velvollisuudet korostuvat samassa suhteessa viranomaisten toimivaltuuksien kasvaessa, kun taas tasapaino oikeuksien saamisen osalta on häilyvä. Puolustusvoimat voi pyytää myös virka-apua kiinteistöjen käyttöönottamisen tukemiseksi, joka voi olla varsin käyttökelpoista varsinkin normaaliolojen ja valmiuden kohottamisen aikana.

Puolustusvoimien suorittamassa kiinteistön käyttöön- tai haltuunotossa ei lähtökohtaisesti sovelleta vahingonkorvauslakia, mutta sen peruseriaatteet ovat omiaan auttamaan korvausvelvollisuuteen vaikuttavien seikkojen ymmärtämisessä. Tämän vuoksi korvausvastuuta ja korvauksen määrän käsitteitä voidaan käsitellä vahingonkorvauslain ja vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Korvausvastuun peruseriaatteena on se, että jos joku tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttaa toiselle vahingon, hän on velvollinen korvaamaan sen. Toisin sanottuna vahingonkorvausoikeuden peruseriaatteen mukaisesti kyse on siitä, miten

vahingosta aiheutuvat haitalliset seuraukset jaetaan vahingonkärsijän ja vahingonaiheuttajan kesken.⁴³⁴ Myös Euroopan ihmisoikeussopimus (13 art) edellyttää, että ihmisoikeusloukkauksen kohteella on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino valtiota vastaan. Tämän tulee sisältää myös riittävän hyvityksensaamismahdollisuuden⁴³⁵.

Puolustusvoimille velvoitettujen korvausten maksamisessa olennaista on kiinteistölle syntyneet vahingot, sillä itse kiinteistön käytöstä tai haltuunotosta puolustusvoimat ei ole velvollinen suorittamaan korvausta. Eli toisin sanottuna itse kiinteistön käyttäminen on puolustusvoimille korvauksetonta.

PVL 14.5 §: Kiinteistön käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta suoritetaan kiinteistön omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus. -- Korvaukseen oikeutetulle on muutoksenhausta huolimatta viivytyksettä suoritettava määrä, josta ei ole erimielisyyttä.

Lainsäätäjä on halunnut normaalioloissa korostaa yksityisen omaisuudensuojaa ja hänen oikeutta omaisuuteensa säätämällä, että asianosainen on oikeutettu muutoksenhausta huolimatta siihen korvausmäärään, josta molemmat osapuolet ovat yksimielisiä, ja muu korvausmäärä jätetään tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Korvausvelvollisuuden syntymiseen vaaditaan joku peruste, sillä muuten vahinko jää kärsijän itsensä kannettavaksi. Kiinteistön omistaja tai haltija ei ole oikeutettu korvaukseen pelkästään käytöstä syntyneen haitan vuoksi⁴³⁶, vaan edellytyksenä on syy-yhteys vahingon ja sen seurauksen välillä. Vahinko käsitetään ulkoisen seikan aiheuttamana odottamattomana muutoksena, jota on pidettävä vahingonkärsijän kannalta epäedullisena. Syy-yhteydessä taas on kyse ensinnäkin syystä, joka on luonnonlakien tai ihmisyyhteisön toiminnasta olevan tiedon nojalla se teko, toiminta tai laiminlyönti, joka on vastuun perusteena vahingon syy. Syy-yhteyden tulee olla oikeudellisessa mielessä riittävä, jotta vastuu syntyisi. Vahingonkärsijän myötävaikutus saattaa vaikuttaa korvauksiin alentavasti⁴³⁷. Tämän perusteella kiinteistön käytöstä on täytynyt olla seurauksena jokin vahinko tai vakava muutos verrattuna ennen käyttöönottoa vallinneeseen tilanteeseen, jotta siitä aiheutuisi korvausperuste puolustusvoimille.

Vahingonkorvauslakia sovelletaan yleislakina vahingonkorvausten osalta, mutta koska puolustusvoimien kiinteistön käyttöön- ja haltuunottoa koskevista korvauksista säädetään muissa

⁴³⁴ Ståhlberg & Karhu 2013: 6.

⁴³⁵ Ibid.: 250.

⁴³⁶ Käytöstä syntyneenä haittana voidaan tässä yhteydessä pitää esimerkiksi vuokranmaksuun rinnastettavaa korvausta.

⁴³⁷ Ståhlberg & Karhu 2013: 10 – 12.

säännöksissä, voidaan vahingonkorvauslakia soveltaa korkeintaan ohjeellisena (vahingonkorvauslaki 412/1974 1 §). Vahingonkorvauslain 3:2.1 § perusteella julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessään virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetun vahingon. Tällöin oleellista on, onko virhe aiheutunut nimenomaan julkista valtaa käytettäessä vai muun toiminnan seurauksena⁴³⁸. Kyse voi olla menettelyvirheestä, viranomaisen väärästä toiminnasta taikka tuottamuksellista tai tahallisesta teosta.⁴³⁹ Tämä pätee myös kiinteistöjen osalta, sillä korvausvelvollisuuden tullessa kyseeseen on vahingon tullut aiheutua julkisen vallan käytöstä, eli tässä tapauksessa esimerkiksi siitä toiminnasta, jota kiinteistön alueella tai rakennuksissa on tehty puolustusvoimien käyttöönoton ja hallinnan aikana. Korvausvelvollisuus voi syntyä kiinteistön käyttämisestä aiheutuneista vahingoista, minkä vuoksi onkin epäselvää, onko valtio korvausvelvollinen silloin kun kyse on menettelytapavirheestä tai viranomaisen väärästä toiminnasta kiinteistön käyttöönotossa. Lähtökohtaisesti näissä tilanteissa asia on tarkasteltava tapauskohtaisesti, jolloin kyseeseen voi tulla viranomaisen yleisten velvollisuuksien rikkominen. Siitä säädetään muualla lainsäädännössä ja silloin sovelletaan vahingonkorvauslakia.

Poikkeusolojen ja puolustustilain aikaisen korvausperusteen syntyminen eroaa hieman normaaliolojen korvausperusteista. Lähtökohtaisesti erona on korvauksen määrää käsittelevän termin eroavaisuus sekä poikkeusolojen viittaus korvausten suureen määrään ja täten niiden alentamiseen erinäisillä perusteilla.

ValmL 128 § Korvaus omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta

Jos joku on - - 110–113 - - §:n nojalla toteutetun toimenpiteen johdosta kärsinyt vahinkoa, jota hänelle ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan hänelle vahingosta täysi korvaus valtion varoista.

Jos vahinkoa on vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä tai jos valtionaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat, suoritetaan vahingosta kohtuullinen korvaus. - -

Korvausta maksettaessa noudatettavasta menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

PuolustustilaL 38 §

Milloin joku on - - 23–26 §:n nojalla tehdyn päätöksen tai toimenpiteen johdosta kärsinyt vahinkoa, jota hänelle ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan hänelle vahingosta täysi korvaus valtion varoista. - -

Jos vahinkoa on vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä tai jos valtionaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat, suoritetaan vahingosta kohtuullinen korvaus.

⁴³⁸ Ståhlberg & Karhu 2013: 232.

⁴³⁹ Ibid.: 238.

Valmiuslain ja puolustustilalain säännökset edellyttävät, että vahingoista suoritetaan täysi korvaus valtion varoista, kun taas normaalioloissa puolustusvoimain nojalla kiinteistön käytöstä syntyneestä vahingosta korvataan käyvän hinnan mukainen korvaus (PVL 14.5 §). Käypä arvo on se todennäköisin hinta, joka myynnissä olevasta kohteesta saataisiin, jos se myytäisiin⁴⁴⁰. Kiinteistön osalta käypä hinta koostuu monesta erilaisesta seikasta, sillä siihen kuuluu sekä kiinteistöllä olevat rakennukset että maapohja, mutta myös muut erityiset lisät. Myös maapohjan käyttötarkoitus voi määrittellä hinnan määrään, sillä pelto, metsä ja joutomaa tulee arvioida erikseen.⁴⁴¹ Tällöin käyvän hinnan arvo voi vaihdella erittäin paljon. Tämän vuoksi puolustusvoimien tulisi hankkia ennen korvauspäätöksen tekemistä asianomaisten tahojen arvio vahinkojen todellisesta määrästä⁴⁴².

Valmiuslain korvaussäännökseen on kirjattu varauma, jonka perusteella korvauksia maksetaan valmiuslain perusteella vain silloin, kun vahinkoja ei korvata jonkun muun lain perusteella. Valmiuslaki toimii tässä tapauksessa vain yleislakina, minkä vuoksi puolustustilalain lisävaltuuksien ollessa käytössä tulisi korvausten osalta ensisijaisesti soveltaa puolustustilalain säännöksiä. Molempien lakien sisältö on kuitenkin samansuuntainen, joten korvaukset suoritetaan täyden korvauksen periaatetta noudattaen. Tämän perusteella ”korvausta on suoritettava niin suuri määrä, että vahingonkärzijä korvauksen johdosta pääsee asemaan, jossa hän olisi, ellei vahinkotapahtumaa olisi sattunut”. Täten periaate asettaa niin ylä- kuin alarajan. Vahingonkärzijä ei saa rikastua korvauksen seurauksena (nk. rikastumiskielto), eikä korvaus saa alittaa sitä siten ettei häntä asetettaisi samaan asemaan kuin ennen vahinkoa.⁴⁴³

Vahingoista on myös tiettyjen asianhaarojen vallitessa mahdollisuus suorittaa vain kohtuullinen korvaus (ValmL 128.2 §; PuolustustilaL 38.2 §). Ensinnäkin jos vahinkoa pidetään vähäisenä suhteessa vahingonkäräjän varallisuusoloihin ja olosuhteisiin, ei täyden korvauksen periaatetta tarvitse soveltaa. Toiseksi valmiuslain käyttöönoton välittömät vaikutukset valtion talouteen ovat suuria, ja haltuun otettavan omaisuuden määrä ja laatu kirjavaa, minkä vuoksi korvattava omaisuuden määrä saattaisi olla valtiolle kohtuuton kyseisessä tilanteessa. Siksi valtion talou-

⁴⁴⁰ Niskakangas 2005: 156.

⁴⁴¹ Ibid.: 152.

⁴⁴² HE 264/2006 vp s. 28.

⁴⁴³ Ståhlberg & Karhu 2013: 397.

den tasapainottamisen vuoksi vahinkojen korvausmäärää voidaan pienentää. Kohtuullista korvausta ei ole kuitenkaan määritelty yksiselitteisesti, vaan kyse on ainoastaan täyttä korvaushintaa alemmasta summasta⁴⁴⁴. Eritoten painoarvoa on tapauskohtaisella tulkinnalla⁴⁴⁵.

Omaisuuuden haltuunotto voidaan myös joissain tapauksissa rinnastaa pakkolunastukseen. Tämä tulee kyseeseen eritoten silloin kun omaisuuden arvonmenetys on täydellinen, ja tilanne vastaa käytännössä omaisuuden omistusoikeuden täydellistä siirtoa puolustusvoimien hallintaan⁴⁴⁶. Tällöin on noudatettava täyden korvauksen periaatetta, ja on myös määriteltävä, sovelletaanko silloin valmiuslakia vai perustuslain omaisuudensuojan erityissäännöstä ja täten lunastuslakia (PL 15.2 §).

Korvausten määräytymisen osalta on oleellista myös selvittää mikä on korvattavien asioiden syy-seuraus -suhde, eli toisin sanottuna mistä vahingot ovat syntyneet. Poikkeusoloissa tai puolustustilalain soveltamisen aikana on varsin todennäköistä, että väestölle aiheutuu vahinkoja, minkä vuoksi silloin on tarkasteltava, onko kyse nimenomaan valmiuslain toimivaltuuksien käytöstä johtuvista vahingoista vai jostain muusta. Lähtökohtaisesti poikkeusoloissa yksityisen etu väistyy tiettyyn pisteeseen asti korvauksettakin yleisen edun tieltä. Valmiuslain korvausperiaatteessa on ennen kaikkea kyse toimivaltuuksien käytöstä syntyvistä vahingoista, jotka menevät pidemmälle normaalioloissa tehtävistä toimenpiteistä.⁴⁴⁷ Poikkeusolojen aikana syntyvät vahingot eivät ole aina seurausta toimivaltuuksien käytöstä, vaan kyseessä saattaa myös olla vihollisen tai muiden vihamielisten joukkojen aiheuttamat tuhot. Tällöin valtiota ei voida pitää korvausvelvollisena, sillä vahingot eivät ole syntyneet sen delegeoitujen toimivaltuuksien käytöstä, vaan muiden henkilöiden seurauksena, jolloin vahingonkorvausvastuu on muualla ja korvausten määrä määriteltäneen myöhemmin tuomioistuimen toimesta.

Lähtökohtaisesti otettaessa kiinteistöjä käyttöön tai haltuun on kiinteistöille mahdollisesti tulevista vahingoista suoritettava valtion varoista täysi korvaus. Laajassa ja pitkäkestoisessa tilanteessa korvauksia joudutaan kuitenkin todennäköisesti kohtuullistamaan laajasti, sillä yksittäiset korvaukset rasittaisivat valtion taloutta muiden kustannusten ohella liikaa, minkä vuoksi niiden maksaminen ei ole käytännössä mahdollista. On kuitenkin huomioitava, että normaali-

⁴⁴⁴ Ståhlberg & Karhu 2013: 397.

⁴⁴⁵ *ibid.*: 482.

⁴⁴⁶ HE 3/2008 vp s. 94.

⁴⁴⁷ Virtanen 2011: 141.

liolojen aikana korvausten kohtuullistaminen ei ole lähtökohtaisesti sallittua, vaan silloin syntyneistä vahingoista on suoritettava täyden korvauksen periaatetta vastaava käyvän hinnan mukainen korvaus.

4.7. Täydentävät menettelytavat

Puolustusvoimat voi ottaa kiinteistöjä käyttöön tai haltuun lähtökohtaisesti vain lainsäädännössä edellä mainituin keinoin, mutta joissain tapauksissa tämänlainen toiminta ei ole mahdollista, jolloin kiinteistöjen käyttämisessä voidaan hyödyntää vaihtoehtoisesti myös muita keinoja. Viranomaiset voivat avustaa toisiaan antamalla virka-apua, jolloin toiminta on osa viranomaisyhteistyötä, tai kiinteistöjä voidaan ottaa käyttöön sopimusoikeudellisesti, jolloin toiminta sitoo tietyt lainalaisuudet. Tietyissä tilanteissa kiinteistöjen käyttöönotossa voidaan soveltaa myös pakkotilalainsäädäntöä.

Kokonaisturvallisuuden lähtökohtaisena ideana on, että viranomaiset avustavat toisiaan pyydettyäessä, ja turvallisuutta luodaan yhteistyössä. Puolustusvoimien yhteistyö eri viranomaisten kanssa voi perustua joko lakisääteiseen velvoitteeseen tai viranomaisten väillä solmittuihin yhteistoimintasopimuksiin sekä muihin käytännön järjestelyihin. Kahden viranomaisen välisellä virka-avulla tarkoitetaan toisen viranomaisen voimavarojen tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toiminnan tukemiseksi, jotta virka-apua pyytävä viranomainen pystyy suorittamaan tehtävänsä.⁴⁴⁸ Virka-avun saamisen edellytyksenä on, että toimi tai tehtävä, johon virka-apua pyydetään, kuuluu sitä pyytävän viranomaisen toimivaltuuden piiriin. Virka-avun tulee lisäksi perustua nimenomaiseen säännökseen ja sen antajan on pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa toimiessaan virka-apuviranomaisena.⁴⁴⁹

Puolustusvoimille on annettu normaalioloissa tehtäväksi antaa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi (PVL 2.1 §). Eli virka-avun antamiseen on annettu toimivaltuus, mutta virka-avun antaminen on samalla myös rajattu koskemaan vain tiettyjä toimintoja. Puolustusvoimialaissa on lisäksi säädetty erikseen virka-avun antamisesta poliisille ja rajavartiolaitokselle, jolloin puolustusvoimien antama virka-apu voidaan jakaa tavanomaiseen ja

⁴⁴⁸ Virtanen 2011: 76.

⁴⁴⁹ Dnro OA 2109/4/00 ja 2525/4/01: 30.10.2002.

tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun. Tavanomaisesta poikkeavassa virka-avussa on kyse poliisille tai rajavartiolaitokselle annettavasta virka-avusta, jolloin virka-apujoukot voidaan aseistaa ja puolustusvoimilla on poliisin johdolla oikeus käyttää sotilaallisia voimakeinoja (PVL 10 §).⁴⁵⁰ Sotilaallista voimankäyttöä voidaan antaa virka-apuna silloin, kun kyse on yhteiskunnassa tapahtuvista merkittävistä häiriötilanteista, jotka eivät oikeuta poikkeuslainsäädännön käyttöä, mutta poliisin normaalit voimavarat eivät riitä niiden torjumiseen⁴⁵¹.

Muut viranomaiset ovat yhtä lailla velvollisia antamaan virka-apua puolustusvoimille. Virka-avunantovelvollisuus on säädetty jokaisen viranomaisen erityislainsäädännössä, ja sitä voidaan antaa vain kyseisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa tehtävässä. Eli toisin sanottuna puolustusvoimat ei voi pyytää poliisilta virka-apua kiinteistön käyttöönottoon, ellei puolustusvoimilla ole jo oman lainsäädäntönsä perusteella oikeutta kiinteistön käyttöön. Silloin kun kyseessä on esimerkiksi poliisin toimintaa tukevaa tehtävä, jossa kiinteistön käyttöönotto on toiminnan edellytys, voidaan kiinteistöä hyödyntää puolustusvoimien toimesta, mutta kuitenkin vain poliisin antaman virka-apuvaltuutuksen nojalla. Lainsäädännössä olevien porsaanreikien hyödyntäminen on viranomaisyhteistyössä mahdollista, mutta siitä tulisi ensisijaisesti pidättäytyä.

Poliisin omien toimivaltuuksien nojalla poliisilla on lähtökohtaisesti oikeus eristää paikka ja alue silloin kun se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojelemiseksi, onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden tai tutkinnan vuoksi (PoliisiL 2:8). Tämän perusteella kiinteistöjen väliaikainen käyttö poliisin toimivaltuuksien turvin ei ole mahdollista. Pelastusviranomaisella on oikeus normaalioloissa määrätä käytettäväksi rakennuksia silloin kun se on tulipalon sammuttamiseksi tai sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi tarpeellista (PelastusL 36 §). Tämän perusteella voidaan nähdä teoreettisesti mahdollisena ottaa käyttöön kiinteistöjä väliaikaiseen käyttöön vaaran välttämiseksi. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista käyttää lainsäädännössä olevia virka-avun porsaanreikiä puolustusvoimien toiminnan tukemiseen muuta kuin hätätapauksissa ja silloin, kun sillä saavutettava hyöty on merkittävästi suurempi kuin sen aiheuttamat haitat.

⁴⁵⁰ Virtanen 2011: 76.

⁴⁵¹ Salmi 2011: 61. Sotilaallisena voimankäyttönä pidetään tässä tapauksessa voimankäyttöä, jossa käytetään virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarustein tapahtuvaa asevoimaa (Puolustusministeriö 2017: 28. Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen.). Kts. YK:n peruskirja 5 art.

Normaalioloissa puolustusvoimat voi pyytää poliisilta virka-apua kiinteistön käyttöönotossa, sillä kyseessä on tehtävä, joka puolustusvoimilla on oikeus suorittaa. Normaalioloissa varsinkin sotaharjoituksissa kyse on kuitenkin suhteellisesti tavoitteeseen nähden liian suuresta voimankäytöstä, jolloin tämänlaisesta toiminnasta tulisi pidättäytyä. Valmiutta kohotettaessa virkaavun pyytäminen on mahdollista, mutta silloinkin siitä tulisi ensisijaisesti pidättäytyä. Toiminnan juridiset lähtökohdat ovat erilaiset poikkeusoloissa, sillä silloin poliisi on velvollinen antamaan virka-apua valmiuslain säännösten ja määräysten täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille.

ValmL 125 §: Poliisin on annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua tämän lain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille.

Tämän perusteella puolustusvoimat voi pyytää poliisilta apua saadakseen tietyt kiinteistöt käyttöönsä ja tehostakseen kiinteistöjen luovutusvelvollisuutta käytännössä. Samainen säännös on säädetty myös puolustustilalaissa.

PuolustustilaL 35 §

Poliisin ja muiden viranomaisten on annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua.

Puolustustilalaissa virkaavun antamiseen velvoitettujen viranomaisten määrä on laajennettu koskemaan kaikkia viranomaisia poliisin lisäksi. Tämä tukee puolustustilalain poikkeuksellisuutta ja vaatimuksia yhteisiin ponnistuksiin tilanteen hallitsemiseksi, sillä säännös ei koske vain pelkästään turvallisuusviranomaisia, vaan myös muita viranomaisia kuten sosiaali- ja terveystoimea.

Normaalioloissa kiinteistöjen käyttöönotto tulisi ensisijaisesti sopia sopimusperusteisesti kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa. Pakotettu käyttöönotto on vasta viimeinen keino. Tietyt kiinteistöt voidaan sopia jo normaalioloissa otettavaksi käyttöön valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa, jolloin niin omistajan kuin puolustusvoimien toiminta selkiytyy⁴⁵². Puolustusvoimat voi ensinnäkin luottaa, että kyseinen kiinteistö on välittömästi heidän käytössään, sekä lisäksi sopimusehtojen mukaisesti kiinteistön alueelle voidaan tehdä normaalioloissa jo valmiutelevia toimenpiteitä, joita ei pakotetussa käyttöönotossa voida normaalioloissa suorittaa. Sopimusperustaista käyttöä voidaan soveltaa myös poikkeusoloissa ja puolustustilalain lisätoimivaltuuksien ollessa käytössä, mutta silloin sopimusten vaatima teko aika suhteessa niiden tuomiin hyötyihin on pohdittava tarkasti. On myös pohdittava, saavutetaanko sopimuksen tekemisellä jotain sellaista mitä lainsäädännön hyödyntämisellä ei voida saavuttaa.

⁴⁵² Virtanen 2011: 125.

Puolustusvoimien ja yksityisen välinen sopimus kiinteistön käytöstä on luonteeltaan hallintosopimus⁴⁵³. Hallintosopimuksella tarkoitetaan sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön (HL 3 §.1). Ne ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia sopimuksia, vaikka niihin voikin sisältyä yksityisoikeudellisia piirteitä⁴⁵⁴. Lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttö on yksipuoleista vallan käyttöä, eikä siitä yleensä voida sopia, minkä vuoksi sopimuksen tekemiseen tulee olla erityinen lainsäätötoimivaltasäännös⁴⁵⁵. Toimivalta sopimuksen tekemiseen on annettu puolustusvoimalain 14.3 § säännöksessä. Julkisoikeudellisia sopimuksia määrittelee tiukemmat reunaehdot kuin täysin yksityisoikeudellisia sopimuksia. Ensinnäkin hallintosopimuksella ei voida poiketa laista⁴⁵⁶, ja toiseksi viranomaisen on sopimusta tehdessään noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava sopimuksen kohteina olevien henkilöiden oikeudet ja vaikutusmahdollisuudet⁴⁵⁷.

Osapuolten erimielisyyksissä hallintosopimukseen haetaan ratkaisua hallintoriita-asiana hallinto-oikeudesta (HLainkäyttölaki 69 §, myöh. Hlainkäyttöl). Hallintoriita-asiassa on huomioitava, että se on käyttökelpoinen nimenomaan hallintosopimuksia koskevissa riita-asioissa, eikä puolustusvoimien tekemään yksipuoliseen päätökseen ja julkisen vallan käyttämiseen voi hakea muutosta hallintoriita-asiana. Hallintoriita on tarkoitettu käytettäväksi materiaalsen riidan ratkaisemiseen, minkä vuoksi se on soveltuva myös kiinteistön käyttöönottoon liittyvien sopimusriitojen ratkaisemiseksi, ja niin se on myös velvoitettu puolustusvoimalaissa.

PVL 14.5 §: Kiinteistön käyttöä koskevaa sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. (7.8.2015/932)

Hallintoriita-asiassa hallinto-oikeus antaa asiassa ratkaisun, jossa se ottaa kantaa vain hallintoriitahakemuksessa esitettyihin asioihin, minkä vuoksi hallintoriidassa ratkaisua hakevan on perusteltava näkemyksensä laaja-alaisesti ja perusteellisesti. Hallintoriita on yleensä ainutkertainen, eikä sillä ole ennakkopäätöksen kaltaisia oikeusvaikutuksia, minkä vuoksi ratkaisuja ei voi verrata keskenään⁴⁵⁸.

Kiinteistö voidaan ottaa puolustusvoimien käyttöön myös pakkotilalainsäädännön suomin oikeuksin. Pakkotilatekona pidetään tekoa, jossa oikeudellisesti suojattu etu joudutaan uhraamaan voidakseen pelastaa jokin toinen oikeudellisesti suojattu etu pakottavasti, välittömästi

⁴⁵³ PVHSMK PEOIKOS 105: 9.

⁴⁵⁴ Mäenpää 2017: 62.

⁴⁵⁵ Ibid.: 61.

⁴⁵⁶ Mäenpää 2017: 62.

⁴⁵⁷ Ibid.: 64.

⁴⁵⁸ Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvanen 2015: 258.

uhkaavasta vaarasta (RL 4:5). Pakkotilassa on kyse vaarasta, joka on aiheutunut toisen ihmisen norminmukaisesta tai -vastaisesta käyttäytymisestä, luonnonilmiöstä, onnettomuudesta tai eläimen hyökkäyksestä. Pakkotilassa puolustusteko kohdistuu muuhun henkilöön kuin hyökkääjään kuten hätävarjelussa.⁴⁵⁹ Pakkotila voi toimia oikeuttamisperusteena, jolloin pakkotilatekoa pidetään sallittuna sekä anteeksiantoperusteena, jolloin tekijä on vapaa rangaistusvastuusta⁴⁶⁰. Toisin sanottuna pakkotilasäännöksen perusteella puuttuminen toisen omaisuuteen on tietyin edellytyksin sallittua⁴⁶¹.

Pakkotilateolla voidaan pelastaa yksilön oikeudellisesti suojattuja etuja kuten henkilö, terveys, vapaus ja omaisuus tai yhteisöllisiä oikeushyviä kuten ympäristöä ja kulttuuria⁴⁶². Tämän periaatteen myötä kiinteistö voidaan ottaa käyttöön vain silloin, kun turvataan näitä oikeushyviä, eikä esimerkiksi sotilaallinen harjoitus tai yhteiskunnan suojeleminen ole riittäviä perusteita. Pakkotilannetta arvioitaessa on myös huomioitava tilanteen pakottavuus, eli toisin sanottuna olisiko tilanne ollut vältettävissä paremmalla ennakoinnilla, mutta myös onko tilanteesta ulospääsyä jollain toisella keinolla⁴⁶³. Loppu viimein kyse on siitä, onko pelastettava etu olennaisesti suurempi kuin uhrattu etu, minkä perusteella voidaan todeta, että puolustusvoimien palveluksessa oleva henkilö voi hyödyntää pakkotilalainsäädäntöä kiinteistön käyttöönotossa vain silloin kun kyse on henkeä pelastavasta toimesta. Toisin sanottuna kiinteistöön voidaan mennä sisälle ja hyödyntää siellä olevaa omaisuutta vain silloin, kun kyseisellä tavalla toimimalla voidaan esimerkiksi sotilaallisessa harjoituksessa pelastaa jonkun henki poikkeustilanteesta. Tällöin erillistä toimivaltuutta ei tekoon tarvita, vaan tekijä vastaa teosta henkilökohtaisesti. Pakkotilasäännöksissä on kuitenkin kyse yksittäisistä poikkeustilanteista, eikä pakkotilaa voida käyttää toistuvana perusteena kiinteistöjen käyttöönottoon.

⁴⁵⁹ Tapani & Tolvanen 2013: 334.

⁴⁶⁰ Ibid.: 335.

⁴⁶¹ Kartio 2010: 41.

⁴⁶² Tapani & Tolvanen 2013: 335.

⁴⁶³ Ibid.: 338.

5. LOPUKSI

Poikkeusolot on nimensä veroisesti poikkeus yhteiskuntarauhaan. Se sekoittaa yhteiskunnan normaalit toiminnot ja asettaa viranomaiset normaalista poikkeavien haasteiden eteen. Poikkeusolojen hallitseminen sisältää paradoksaalisen jännitteen, sillä jotta yhteiskunnan peruspilareiden pystyssä pitäminen voidaan turvata, poiketaan juuri niistä peruseräpäätteistä, jotka pitävät pilarit pystyssä⁴⁶⁴. Tämä ajatus pätee hyvin myös perusoikeusdilemmaan. Turvatakseen perusoikeuksien toteutuminen tulee valtion rajoittaa niitä, ja jotta valtio voisi myös jatkossa turvata omaisuudensuojan toteutumisen, tulee sitä voida hetkellisesti rajoittaa suuremman tavoitteen vuoksi. Täten omaisuudensuoja perusoikeutena on alisteinen itsessään perusoikeuksien turvaamiselle.

Monesti perusoikeusrajoitukset nähdään kuitenkin vain muutaman perusoikeuden välisenä punnintatilanteena, eikä perusoikeuksien yhteiskunnallista viitekehitystä ja kokonaisvaltaisuutta pidetä käytännön harkinnan tilanteessa suuressa roolissa. Tässäkin tutkimuksessa on tarkasteltu nimenomaan omaisuudensuojan suhdetta kokonaisturvallisuuteen ja eritoten maanpuolustukseen. Omaisuudensuoja on perusoikeutena erittäin vanha ja vahva perusoikeus, jonka rajoittamiselle tulee olla vahvat perusteet. Omaisuudensuojan rajoittamisen tarkastelu on myös osittain erittäin vaikea tehtävä, sillä omaisuus koostuu niin monesta erilaisesta asiasta. Tässä tutkimuksessa omaisuudensuojan vertauskohta, maanpuolustus ja siihen liittyvät käsitteet, eivät myöskään ole helposti määriteltävissä. Juridisesti erilaiset tilanteet voidaan jakaa kolmeen eri osaan niiden oikeustieteellisen määrittelyn mukaan, eli normaalioloihin, poikkeusoloihin sekä tilanteeseen, jossa puolustustilalain lisävaltuudet ovat käytössä. Todellisuudessa jako ei ole kuitenkaan näin selvä, vaan tilanteet ovat monitahoisia ja pitävät sisällään laajan poliittisen keskustelun ja yhteiskunnallisen toiminnan.

Lähtökohtaisesti puolustusvoimat voi rajoittaa omaisuudensuojaa ja eritoten kiinteistöjä ja niihin kuuluvia asioita erinäisillä keinoilla toteuttaakseen lainsäädännössä määritellyn tehtävänsä, mutta käytännön tilanteisiin ei voida antaa yksityiskohtaista ohjeistusta, sillä tilanteet on aina punnittava tapauskohtaisesti. Tapauskohtainen punninta ja poikkeusolojen erityisyys aiheuttavat lainsäädännöllisesti kuitenkin haasteita, sillä normaalioloissa perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvän lainsäädännön tarkkarajainen ja täsmällinen säätäminen on hankalaa ja tämän

⁴⁶⁴ Heikkonen, Kataja, Lavapuro, Salminen & Turpeinen 2018: 12.

vuoksi tapauskohtainen punninta saa suuremman merkityksen kuin olisi ehkä aina tarpeen. Tapauskohtainen punninta on edellytys joka tilanteessa, mutta saadessaan liian suuren merkityksen se ei enää takaa yhdenvertaisuutta ja samanarvoisuutta esimerkiksi eri kiinteistön omistajien kesken. Tämän vuoksi lainsäätäjän, valtioneuvoston ja ministeriöiden tulisi entistä tarkemmin määritellä tapauskohtaisen punninnan reunaehdot kiinteistön käyttöön ottamisen suhteen.

Lähdemateriaalin saatavuus vaikeutti tutkimuksen tekemistä huomattavasti, sillä poikkeusolojen harvinaisuudesta johtuen tällä hetkellä ei ole olemassa oikeuskäytäntöä asiaan liittyen, eikä täten tuomioistuimen ratkaisuja voida arvioida samalla tapaa kuin muiden suosituimpien aiheiden kohdalla. Lähdekirjallisuus on asian suhteen myös kovin rajoittunutta, sillä olemassa oleva kirjallisuus poikkeusolojen ja sotilaallisten keinojen suhteen pohjautuu pitkälti vanhan valtiosäännön mukaiseen aikaan 1990-luvun alkuun. Säädökset eroavat kuitenkin nykysäädöksistä siinä määrin, että näiden tutkimusten käyttäminen lähdeaineistoina on kyseenalaista ja epäku-ranttia.

Loppujen lopuksi voidaankin todeta, että kiinteistöjen käyttöön- ja haltuunotto ovat sotilaallisen maanpuolustukseen kannalta oleellinen seikka, vaikka kyseessä onkin pitkälle yksityisen henkilön perusoikeussuojana kajoava toiminto. Maanpuolustuksessa on kyse valtion suvereniteetin vahvistamisesta ja ylläpitämisestä ja turvatakseen muut perusoikeudet valtion tulee kyetä ensin puolustamaan omaa olemassaoloaan, minkä vuoksi keinot sen toteuttamiseen ovat tarkoitusterusteisesti sallittuja. Aiheen pohjalta voidaan nostaa esille erittäin tarpeellinen jatkotutkimusaihe liittyen kohtalaiseen uuteen käsitteeseen kansainvälisen avun vastaanottamisesta. Tällöin voidaan pohtia, onko esimerkiksi ulkomaalaisella joukolla oikeus omaisuudensuojan rajoittamiseen silloin, kun he suorittavat tehtävää Suomen valtion pyynnöstä sekä ylipäättänsä mikä on tämänlaisen joukon oikeus käyttää esimerkiksi suomalaisen kiinteistön aluetta majoittumiseen tai harjoitustoimintaan.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aine, Antti (2011). Perusoikeuksista poikkeaminen poikkeusoloissa. Teoksessa: Moderni kriisilainsäädäntö, 175 – 216. Toim. Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi, Jaakko Ossa, Teemu Penttilä, Ilkka Salmi & Vesa Virtanen. Helsinki: WSOYpro.
- Aarnio, Aulis (2006). Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Buure-Hägglund, Kaarina (2002). Suomen kriisilainsäädäntö. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Eskola, Susanna (2008). Turvallisuus käsitteenä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Julkaisusarja 3. Strategian asiantietoa, N:o 10, 2008.
- Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Perusoikeudet. 29 – 59. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.
- Heikkonen, Johannes, Pauli Kataja, Juha Lavapuro, Janne Salminen & Mira Turpeinen (2018). Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 64/2018.
- Helminen, Klaus, Kuusimäki Matti & Satu Rantaeskola (2012). Poliisilaki. Alma Talent Oy.
- Himberg, Kimmo (2017). Sisäinen turvallisuus. Teoksessa: Turvallinen suomi 2018 – Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta, 71 - 86. Helsinki: Turvallisuuskomitea.
- Hirvelä, Päivi & Satu Heikkilä (2017). Ihmisoikeudet - Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent Oy.

- Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.
- Hollo, E., J. 1985. Omistusoikeuden sisällön yksityisoikeudellisista ulottuvuuksista. Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915 - 14/2 - 1985. Helsinki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C- sarja N:o 19.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Jyväskylä: Gummerrus.
- Kasso, Matti (2014). Kiinteistön kauppa ja omistaminen. Talentum media Oy.
- Karapuu, Heikki (2011). Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa: Perusoikeudet. 63 – 88. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.
- Kartio, Leena (2010). Kiinteistön käytön ja luovutuksen yleisistä lähtökohdista. Teoksessa: Kiinteistön kauppa, muu luovutus, ja kirjaus, 1 – 48. Toim. Jarno Tepora, Leena Kartio, Risto Koulu & Heidi Lindfors. 6. uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Kerttula, Timo (2010). Vartija ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki.
- Kenttäohjesääntö yleinen KOYL (2014). Puolustusvoimat. Pääesikunta.
- Korte, Atte (2015). Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex 2015/38. Saatavissa 2.11.2018: www.edilex.fi/artikkelit/15815.
- Laaksonen, Kalevi (1998). Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

- Laitinen, Kari (2007). Toim. Raitasalo, Jyri & Joonas Sipilä (2007). Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Helsinki.
- Lavapuro, Juha. Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. *Lakimies* 3/2000, 412 – 422.
- Lindstedt, Jukka (2007). Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. *Lakimies* 7-8/2007, 1006 – 1037.
- Länsineva, Pekka (2011). Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa: *Perusoikeudet*, 594 – 604. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.
- Markkula, Markku (2005). *Yksityiset tiet*. 2. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Monahan, Torin (2006). *Questioning Surveillance and Security*. Teoksessa: *Surveillance and security: Technological, politics and power in everyday life*, 1 – 23. Toim. Torin Monahan. New York: Routledge.
- Mutanen, Arto (2010). *Turvallisuustoiminnasta*. *Tiede ja ase* 68, 2010.
- Mäenpää, Olli (2017). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy. Sähköisesti päivittyvä julkaisu 2017 – 2018.
- Mäenpää, Olli (2017b). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.
- Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori-Rusanen & Kirsi Kuusikko (2010). *Hallintolaki*. 2. uudistettu laitos. Alma Talent Oy.
- Niskakangas, Heikki (2005). *Johdatus Suomen verojärjestelmään*. Alma Talent Oy.
- Ojanen, Tuomas & Martin Scheinin (2011). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: *Perusoikeudet*, 63 – 88. Toim. Pekka Hallberg,

Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.

Ojanen, Tuomas (2015). Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki.

Paso, Mirjami, Petri Saukko, Veijo Tarukannel & Matti Tolvanen (2015). Hallintolainkäyttö. Alma Talent Oy.

Peltomaa, Hannu (2001). Käyttörajoitus ja pakkolunastus omaisuudensuojan kannalta. Edilex.

Raitasalo, Jyri & Joonas Sipilä (2007). Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkavapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Helsinki.

Rosas, Allan (2011). Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa: Perusoikeudet, 139 – 6170. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.

Salmi, Ilkka (2011). Poliisitoimi. Teoksessa: Moderni kriisilainsäädäntö, 49 – 66. Toim. Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi, Jaakko Ossa, Teemu Penttilä, Ilkka Salmi & Vesa Virtanen. Helsinki: WSOYpro.

Saraviita, Ilkka (2005). Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Helsinki: Talentum.

Ståhlberg, Pauli & Juha Karhu (2013). Suomen vahingonkorvausoikeus. 6. uudistettu painos. Alma Talent Oy.

Tapani, Jussi & Matti Tolvanen (2013). Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. Toinen, uudistettu painos. Alma Talent Oy.

- Tuori Kaarlo (1988). Häätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa: Lukeeko hätä lakia?, 1 – 64. Toim. Kaarlo Tuori & Martin Scheinin. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5.
- Tuori Kaarlo (1999). Eri perusoikeuksista: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko?. Lakimies 6-7/1999, 920 - 931.
- Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Alma Talent Oy.
- Tuori, Kaarlo (2011). Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa: Perusoikeudet, 821 – 830. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.
- Törrönen, Kaarle (1999). Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton suunnittelu. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Julkaisusarja 1. Tutkimuksia N:o 10.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström lakitieto oy - WSLT: Helsinki.
- Viljanen, Veli-Pekka (2011). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Perusoikeudet, 139 – 170. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.
- Virta, Sirpa (2011). Turvallisuuden tutkimus: Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede ja Ase 69, 112 – 126.
- Virtanen, Vesa (2011). Perusoikeuksista poikkeaminen poikkeusoloissa. Teoksessa: Moderni kriisilainsäädäntö, 67 – 86. Toim. Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi, Jaakko Ossa, Teemu Penttilä, Ilkka Salmi & Vesa Virtanen. Helsinki: WSOYpro.
- Äimä, Kristiina (2011). Veroprosessioikeus. Alma Talent Oy.

Lainsäädäntö myöhempine muutoksineen

Asetus Euroopan neuvoston perussäännön voimaansaattamisesta 21/1989.

Asetus Euroopan neuvoston perussäännön voimaansaattamisesta (21/1989)

Asetus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta 8/1976.

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586

Hallintolaki 6.6.2003/434

Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 31.8.1978/669

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29.7.1977/603.

Laki liikennejärjestelmästä ja maateistä 23.6.2005/503

Laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin 30.12.1996/1301

Laki Puolustusvoimista 11.5.2017/551

Lunastuslaki 29.7.1977/603

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096

Maakaari 12.4.1995/540

Pelastuslaki 29.4.2011/379

Perustuslaki 11.6.1999/731

Poliisilaki 22.7.2011/872

Puolustustilalaki 22.7.1991/1083

Rajavartiolaki 15.7.2005/578

Rikoslaki 19.12.1889/39

Valmiuslaki 29.12.2011/1552

Vesilaki 27.5.2011/587

Turvallisuustutkintalaki 20.5.2011/525

Yksityistielaki 13.7.2018/560

Kansainvälisoikeudelliset sopimukset

Kansalaisyhteisöjen ja poliittisten oikeuksien koskeva kansainvälinen yleissopimus 1966.

Geneven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana 12 päivältä elokuuta 1949 (8/1995).

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, 4.11.1950. (Euroopan ihmisoikeussopimus)

Hallituksen esitykset

HE 249/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle puolustustilalainiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 227/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

Ratkaisukäytäntö

OA Dnro 2109/4/00 ja 2525/4/01: 30.10.2002. Päätös kanteluun tullin ulosottomiehelle antamaa virka-apua ym. koskevassa asiassa.

EIT Yildirim vs. Italia no 38602/20

EIT 2004: Önergyildiz v. Turkki

Kuopion HAO 29.05.2012 12/0212/2.

KHO 5070/2018. Lunastuslupaa koskeva valitus (Vekaranjärvi, Kouvola).

Internet-lähteet

Liikennevirasto (2017). Tieverkko. Saatavissa 2.10.2018: www.liikennevirasto.fi/tieverkko#.W7NFhS1DxQL.

Tilastokeskus (2017). Findikaattori – Maanpuolustustahto. Saatavissa: 11.12.2017: <http://findikaattori.fi/fi/77>.

Yhdistyneet kansakunnat. Ihmisoikeussopimukset 17.6.2016. Saatavissa 18.8.2018: www.yk.fi/node/257.

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2004). Satamatoimintojen kehittäminen ja satamia koskevan lainsäädännön uudistaminen. Tutkimusraportti. Liikenne ja viestintäministeriön julkaisu 65/2004.

PVHMSK OIKEUDELLINEN - PEOIKOS 105. Toiminta Puolustusvoimien tilapäiseen käyttöön otetuilla kiinteistöillä. HL1055/4.12.2015. Puolustusvoimat: Pääesikunta.

Puolustusministeriö (2016). Vekaranjärven ampumaradan melualueella sijaitsevien vapaa-ajan kiinteistöjen lunastuslupahakemus. FI.PLM.2015-5417 995/30.05.99/2015. 25.10.2016.

Suomen kansallinen riskiarvio 2015. Sisäministeriön julkaisu 3/2016.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös / 2.11.2017. Turvallisuuskomitea.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVL 2/1990 vp. Lausunto n:o 2.

PeVL 19/1994 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta. Lausunto n:o 19.

PeVL 8/1995 vp. Hallituksen esitys 57/1995 vp.

PeVL 22/1996 vp. Hallituksen esitys 63/1996 vp.

PeVL 45/1996 vp. Hallituksen esitys 241/1996 vp.

PeVL 21/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 23/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 6/1998 vp. Hallituksen esitys laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta.

PeVL 38/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 4/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakaasumarkkinalaiksi.

PeVL 21/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä aluevalvontalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 33/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä menettämysesu-
raamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 52/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi liikepan-
keista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja
muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspan-
kin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osa-
keyhtiömuotoiseksi pankeiksi annetun lain kumoamista sekä laiksi eräiden niihin liit-
tyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 49/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä
teistä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 24/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tekijäno-
keuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta.

PeVL 264/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä puolustusvoima-
laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 51/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä puolustusvoima-
laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 54/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi alkoholilain
muuttamisesta.

PeVL 9/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä asevelvollisuus-
laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 13/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle am-
pumaratalaiksi sekä laeiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muutta-
misesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodoksi.