

Puolustusministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon luonnoksesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Luvan myöntäminen maahantuloon

Esitysluonnoksessa muutettaisiin aluevalvontalain säännöksiä edellytyksistä, joiden mukaisesti vieraan valtion sotilas, sotilasajoneuvo, valtioniilma-alus tai valtionalus saa tulla Suomen alueelle. Ehdotuksen mukaan oikeus Suomen alueelle tulemiseen voisi 4 ja 4 a §:n mukaisissa tilanteissa perustua Pääesikunnan tai puolustusministeriön antamaan lupaan. Lain 10 §:ssä säädettäisiin lupa-asian käsitteijästä ja ratkaisijasta. Pykäliin ei sisälly lupaharkintaa ohjaavia aineellisia säännöksiä esimerkiksi siihen liittyen, millaisesta määrästä sotilaita, ajoneuvoja tai aluksia Suomen alueelle tulisi ja missä tarkoituksessa. Viranomaisen harkintavalta lupien myöntämisessä vaikuttaisi siten olevan hyvin laaja.

Vastaava sääntelyratkaisu sisältyy jo alkuperäiseen aluevalvontalakiin, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/2000 vp). Tuolloin esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta otti kantaa maahantuloluvan laajuuteen todeten, että ”ehdotuksen 9 ja 10 §:stä olisi mahdollista tehdä sellainen päätelmä, että puolustusministeriöllä on toimivalta antaa lupa suurenkin sotilasosaston maahantuloon harjoituksia varten. Säännöksiä sovellettaessa tulee valiokunnan mielestä kuitenkin lähteä siitä, että ne koskevat vain pienehköjä osastoja. Sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulo, joilla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta, pitää jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan” (s. 3/II).

Sotilaiden, sotilasajoneuvojen, valtioniilma-alusten ja valtionalusten maahantuloluvasta päättämisellä on joitain yhtäläisyyksiä tilanteeseen, jossa pyydetään kansainvälistä apua valtiolta. Perustuslakivaliokunnan mukaan avun pyytämistä ja vastaanottamista koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon ja eduskunnan osallistumismahdollisuuksiin asiasta päätettäessä ja on pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston ja tasavallan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

presidentin päätöksentekoon ja eduskunnan myötävaikutukseen perustuvaa menettelyä sovelletaan pikem-minkin laajentavasti kuin supistavasti (PeVL 65/2016 vp; PeVL 64/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön voi siten tulkita ilmentävän lähtökohtaa, jonka mukaan suurempien sotilasosastojen maahantuloa koskevassa päätöksenteossa pitää huomioida valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivallasta ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista perustuslaissa säädetty.

Esitysluonnoksessa kuvataan varsin vähäisesti, minkä kokoisen sotilasosaston maahantuloon lupa voitaisiin myöntää 10 §:n mukaisesti, missä tarkoituksessa ja kuinka pitkälle ajanjaksolle. Jos esitysluonnoksessa tarkoituksena on, että sääntely koskisi pienten joukko-osastojen lyhytaikaisia maahantuloja, sääntelyä on syytä täsmentää tämän mukaisesti. Lisäksi esityksen säätämisyjärjestysperusteissa on syytä arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivallasta ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista perustuslaissa säädettyyn. Luonnoksessa epäselväksi jää myös, mikä ero on ilman lupahakemusta myönnetyllä ja hakemuksesta myönnetyllä luvalla. Lupamenettelyä koskevan sääntelyn täsmällisyys ja tarkkuus on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Ehdotettuun 4 tai 10 §:ään ei sisälly säännöksiä siitä, kuinka pitkään maassaoloon lupa voidaan 10 §:n mukaisesti myöntää. Ehdotetun 4 a §:n mukainen lupa voisi olla voimassa enintään yhden kalenterivuoden pituisen määräajan kerrallaan ja sen voimassaoloa voitaisiin jatkaa ilman hakemusta, jos luvan myöntämisen edellytyksissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Pykälään ei sisälly säännöksiä siitä, kuinka pitkään luvan perusteella voisi maassa yhdellä kerralla olla eikä siitä, kuinka monta kertaa luvan voimassaoloa voidaan jatkaa. Pykälässä ei siten vaikuttaisi olevan estettä sille, että maassaolo jatkuu vuosia tai vuosikymmeniäkin, jos luvan voimassaoloa toistuvasti jatketaan. Esityksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota tähän seikkaan, arvioida sen merkitystä perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädetyn täysivaltaisuusperiaatteen kannalta ja tarvittaessa säätää tarkemmin maassaolon kestosta.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Esitysluonnoksen 4 ja 4 a §:ään sisältyvien asetuksenantovaltuuksien perusteella asetuksella voitaisiin säätää muun muassa luvan voimassaolosta. Edellisessä jaksossa kuvatuista syistä luvan voimassaolo on syytä arvioida asiana, joka kuuluu lain alaan ainakin silloin, jos lupa sallii pitkäaikaisen maassaolon. Jatkovalmistelussa pitäisi arvioida voimassaoloa koskevan perussäännöksen lisäämistä lakiin.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät sisällä valtuuksia asioista, joista tulisi säätää lailla, esimerkiksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Esitysluonnoksen mukaan asetuksella voitaisiin säätää seikoista, jotka liittyvät vieraan valtion sotilaan maahantuloon. Esitysluonnoksessa on ilmeisesti lähdetty siitä, että vieraan valtion sotilasta tarkastellaan tässä kansainvälisen oikeuden mukaisesti valtion ilmentymänä, jolloin asiaan ei liittyisi kysymystä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asiaa olisi hyvä selventää esityksen perusteluissa.

Yritysturvallisuusselvitys (19 §)

Ehdotetun 19 §:n 3 momentin mukaan lupaviranomainen voisi hakea luvanhakijasta turvallisuusselvityslainsäädännön tarkoitetun yritysturvallisuusselvityksen laatimista, mikäli luvan perusteella harjoitettavassa toiminnassa muodostuu maanpuolustuksen kannalta sellaista tietoa, joka viranomaisen asiakirjaan merkittynä olisi lain mukaan salassa pidettävää.

Ehdotus merkitsee asiallisesti laajennusta turvallisuusselvityslain 33 §:ään, jossa säädetään yritysturvallisuusselvityksen hakemiseen oikeutetuista. Ehdotus muistuttaa kyseisen pykälän 1 momentin 2 kohtaa, jonka mukaan yritysturvallisuusselvitystä voi hakea ”viranomainen, jonka on tarkoitus tehdä sopimus selvityksen kohteen kanssa, jos sopimuksen yhteydessä yritykselle annetaan tai sopimuksen johdosta syntyy turvallisuusluokkaan I–III kuuluvaksi luokiteltuja asiakirjoja tai muita

salassa pidettäviä asiakirjoja, jos näihin asiakirjoihin sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle tai yksityiselle edulle”. Tässä säännöksessä ja aluevalvontalakiin ehdotettavassa säännöksessä olisi molemmissa kyse samankaltaisesta suojattavasta intressistä. Turvallisuusselvityslain lähökohtiin nähden ehdotus on siten hyväksyttävissä.

Pykälän perusteluissa viitataan turvallisuusselvityslain 33 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan yritysturvallisuus selvitystä voi hakea se, joka tarvitsee selvitystä laissa tai sen nojalla säädetyn taikka kansainvälisestä tietoturvallisuusveloitteesta johtuvan veloitteen toteuttamiseksi. Jää epäselväksi, onko perusteluissa tarkoitettu esittää kanta, jonka mukaan yritysturvallisuus selvityksen hakeminen tässä tilanteessa perustuisi kyseiseen lainkohtaan. Perusteluista ei selviä, mikä tällöin olisi se velvoite, jonka toteuttamiseksi selvityksen hakija eli lupaviranomainen selvitystä hakisi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan oikeus selvityksen hakemiseen perustuisi ensisijaisesti ehdotettuun uuteen aluevalvontalain 19 §:ään, joka olisi erityissäännös suhteessa turvallisuus selvityslain 33 §:ään.

Ehdotuksen mukaan 19 §:n 3 momentissa säilyisi säännös, jonka mukaan lupaviranomainen voi rajoittaa luvan perusteella otettujen tallenteiden julkaisemista tai kieltää sen, jos materiaaliin sisältyy maanpuolustuksen kannalta tärkeää tietoa, jonka julkistaminen voisi vahingoittaa tai vaarantaa maanpuolustuksen etua. Turvallisuus selvityksen hakemista koskevassa uudessa säännöksessä viitataan toiminnassa muodostuvaan uuteen tietoon, joka viranomaisen asiakirjaan merkittynä olisi lain mukaan salassa pidettävää. Esitysluonnoksesta ei selviä, onko tarkoituksena, että myös uusi tieto olisi julkaisemisen rajoittamista tai kieltämistä koskevan säännöksen piirissä. Tallenteiden julkaisemisen rajoittamista tai kieltämistä koskeva säännös ei ainakaan suoraan koske toiminnassa muodostuvaa uutta tietoa. Ei ole myöskään selvää, koskisiko uutta tietoa julkisuuslain 23 §:n 2 momentin 1. virkkeessä säädetty vaitiolovelvollisuus, joka sanamuotonsa mukaan koskee lain perusteella annetun luvan nojalla saatuja tietoja, eikä niinkään luvan perusteella harjoitetussa toiminnassa syntyviä tietoja. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko asiasta tarpeen säätää erikseen esimerkiksi 19 §:n 3 momentin toista virkettä täydentämällä.

Ehdotuksessa käytetty ilmaus ”maanpuolustuksen kannalta” on kieliopillisesti vaillinainen (vrt. voimassa olevan lain ”maanpuolustuksen kannalta tärkeää tietoa”). Selkeämpi muotoilu voisi olla esimerkiksi ”toiminnassa muodostuu sellaista maanpuolustusta koskevaa tietoa, joka viranomaisen asiakirjaan merkittynä olisi lain mukaan salassa pidettävää”.

Maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten kohteiden tutkiminen ilma-alueesta (14 §)

Uudessa 2 momentissa käytetään ”soveltuvin osin”-rakennetta, mikä tekee siitä monitulkintaisen. Säännöstekstissä on ensilukemalta epäselvää, onko tarkoitettu laajentaa 1 momentissa säädetty kielto koskemaan myös Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion, Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Schengenin säännöstöä soveltavan valtion asevoimia vai onko tarkoituksena, että 1 momentin kielto koskee myös sellaista taltiointia, joka kohdistuu näiden valtioiden asevoimiin. Vaikka tarkoitus selviääkin esityksen yksityiskohtaisista perusteluista, itse säännös tulisi kirjoittaa selkeämmäksi. ”Soveltuvin osin”-rakennetta ei suositella käytettäväksi, vaan sen sijasta tulee käyttää muita, selkeämpiä rakenteita (ks. Lainkirjoittajan oppaan jaksot 12.2.2 ja 12.2.3).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Niklas Vainio

Jakelu

PLM Puolustusministeriö

VN/16222/2023-OM-22

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: