

Asia: VN/15900/2022

Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan, että kansainvälistä apua voitaisiin antaa myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä itsenäisesti tai Suomen viranomaisen tukena. Lisäksi sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajoituksia ehdotetaan muutettavaksi vähemmän tilannekohtaisiksi sekä ilman maantieteellisiä rajoituksia.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (myöh. kv.apulaki) muutostarpeet ja tavoitteet on esityksessä selostettu selkeästi. Kuten luonnoksessa kuvataan, voimassaolevan sääntelyn päivitystarpeet on havaittu viimeaikaisissa käytännön tilanteissa, ja ehdotusta onkin pidettävä tämän vuoksi tarpeellisena. Luonnoksessa todetaan, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa myös tilanteessa, jossa Suomi olisi Naton jäsen, ja että mahdollisia tarkennustarpeita lainsäädäntöön arvioidaan erikseen.

Oikeusministeriö on myös ollut edustettuna esitystä valmistelevassa työryhmässä. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnonaan huomioita eräisiin seikkoihin. Esitysluonnosta on tarkasteltu lähinnä lausunnon käsittelyyn osin. Vaikka luonnos on huolellisesti valmisteltu, muodostuu siitä haastavasti ymmärrettävä kokonaisuus niin päätöksentekomenettelyiden ja edellytysten kuin eri viranomaisten keskinäisten suhteiden ja toimivaltuuksien kannalta (epämääräiset käsitteet, runsaasti viittauksia, eri kriteereitä, toimivalta ja päätöksentekosääntelyn hajanaisuus).

Yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta

Kv.apulain 1 §:ää ja siten lain soveltamisalaa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että lakia sovellettaisiin ”kansainvälistä apua” koskevan päätöksenteon rinnalla ”yhteistoimintaa” ja ”muuta kansainvälistä toimintaa” koskevaan päätöksentekoon. Vastaavasti kyseiset käsitteet lisättäisiin viranomaisten toimivaltuuksia koskeviin lakeihin, kuten puolustusvoimista annettuun lakiin. Nykyisellään laki koskee ainoastaan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä. Luonnos sisältää ajatuksellisesti melko suuren muutoksen: laki ulotettaisiin koskemaan myös tilanteita, joissa kyse ei

ole kansainvälisen avun antamisesta, vaan tilanteista, joissa Suomen viranomaisen itsenäistä tai toista Suomen viranomaista tukien ilman ulkopuolista pyyntöä toimii Suomen alueiden ulkopuolella. Tätä kutsuttaisiin luonnoksessa käsitteellä ”muu kansainvälinen toiminta”.

Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. Sääntely kiinnittyy myös puolustusvoimien toimivaltuuksiin ja toimivaltaan käyttää sotilaallisia voimakeinoja.

Omaksutut uudet käsitteet ”yhteistoiminta” ja ”muu kansainvälinen toiminta” ovat keskeisiä ja merkityksellisiä niiden kiinnittyessä useisiin lakeihin ja merkittäviin toimivaltuuksiin niiden määrittäessä jopa sitä, milloin sotilaallisia voimakeinoja voidaan käyttää (esim. 2.LE, puolustusvoimien toimivaltasääntely). Luonnoksen perusteluissa on tehty selkoa valmistelun kuluessa pohdituista erilaisista vaihtoehdoista näiden käsitteiden tilalle. Lain 1 §:n luettelo sekä kansainvälisen oikeuden asettamat reunaehdot rajaavat merkittävästi sitä, mitä nämä käsitteet voivat pitää sisällään. Koska kuitenkin kyse on päätöksentekomenettelyn lisäksi varsinaisesta ja merkittävästä toimivaltasääntelystä sekä voimassaolevan sääntelyn ulottamisesta uudelle alueelle, olisi perusteltua pyrkiä jatkovalmistelussa tarkentamaan käsitteitä säännösperusteisesti. Esimerkiksi yhteistoiminta-käsitteestä käytetään jo pelkästään 2. lakiehdotuksessa tarkempaa muotoilua (laki puolustusvoimista, 4 a § ja 12 §). Sääntämisyjärjestysperusteluissa ei myöskään ole arvioitu toimivaltasääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkuutta, vaan lähinnä päätöksentekomenettelyä.

Edelleen perustuslakivaliokunta on todennut, että sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan. Ääritapauksessa tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Sotilaallisten voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin, minkä vuoksi sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. (PeVL 3/2022 vp). Luonnoksessa tällaista arviointia ei ole tehty.

Luonnoksen perusteluissa viitataan PeVL 51/2006 vp lausuntoon, jossa perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antanut jossakin määrin merkitystä sotilaallisen maanpuolustuksen erityiselle luonteelle arvioitaessa sääntelyn täsmällisyyttä. Kyseisessä lausunnossa kuitenkin todettiin myös ”Valiokunta pitää tärkeänä, että avun antamisen edellytykset samoin kuin annettavaksi tarkoitettun avun luonne ja puolustusvoimien muita viranomaisia tukeva rooli ilmaistaan laissa ehdotettua selkeämmin” (PeVL 51/2006 vp, s. 3). Säännös ei myöskään koskenut voimakeinojen käyttöä. Huomio kiinnittyy myös siihen, että viitattu PeVL 65/2016 vp, jossa valiokunta totesi, että nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä puolustusvoimien kansainvälisen tehtävän määrittelyn jonkinasteinen väljyys ei muodostu ongelmalliseksi, erityisesti ottaen huomioon avun antamisessa noudatettava päätöksentekomenettely, voidaan katsoa koskeneen täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sääntelyä kuin nyt ehdotettu. Jatkovalmistelussa olisi asianmukaista arvioida ehdotettua sääntelyä toimivaltuuksien täsmällisyyden ja toisaalta perusoikeuksien kannalta.

Päätöksentekomenettely

Ministeriön toimivaltaa laajennettaisiin 4 §:n mukaisissa kiireellisissä asioissa koskemaan avun antamisen ja pyytämisen lisäksi yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa. Keskeistä on, että ministeriö ei olisi edelleenkaan toimivaltainen myöskään kiiretilanteissa päättämään toiminnasta, joka sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Lisäksi esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain 12 §:ään lisättäisiin toimivalta ministeriölle päättää yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistumisesta, jollei kv-apulaissa muuta säädetä. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisalan laajentaminen koskemaan yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa ei vaikuta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon.

Oikeusministeriö katsoo, että olisi asianmukaista, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitaisiin päätöksentekomenettelyjä ja –tasoa (erit. ministeriötaso), kun sääntelyn aineellista sisältöä ehdotetaan muutettavaksi sekä kiinnitettäväksi toimivalta melko epämääräisiin käsitteisiin.

Lain 5 §:ää sotilaallisten voimakeinojen antamista koskevasta kiireellisestä päätöksentekomenettelystä muutettaisiin siten, että kiireellisyysmenettelyn piiriin lisättäisiin yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta sekä poistettaisiin maantieteellinen raja. Lisäksi välittömästi uhkaavasta terrori-iskun uhan olemassaolosta kiireellisyysmenettelyn yhtenä edellytyksenä luovuttaisiin ja se korvattaisiin tilanteesta saatuihin tietoihin perustuvalla oletuksella siitä, että kyseessä olevassa tilanteessa vakavasti uhkaava toiminta voi potentiaalisesti kohdistua ihmisten henkeen tai terveyteen. Myös edellytys suuresta ihmismäärästä poistettaisiin. Edelleen säännös mahdollistaisi, että kyseessä voisi olla myös avoin ”näihin vaikutuksiltaan rinnastettava tilanne”.

Ehdotettu 5 § on voimassaolevaa huomattavasti väljempi. Luonnoksessa todetaan, että voimassaolevan kiiremenettelyä koskevan 5 §:n soveltamisesta ei ole käytäntöä, eli sitä ei ole tarvinnut soveltaa kertaakaan. Esitysluonnoksen perusteella jää siten jossain määrin epäselväksi varsinainen tarve 5 §:n muuttamiselle ehdotetulla tavalla merkittävästi väljemmäksi, kun kaikki lain soveltamistilanteet on kyetty järjestämään tavanomaisessa menettelyssä (esim. tietoja siitä, kuinka paljon hitaampi tavanomainen menettely olisi suhteessa kiiremenettelyyn). Luonnoksessakin on todettu, että viimeaikaiset poikkeukselliset tilanteet ovat osoittaneet, että päätöksentekomenettely voidaan järjestää nopeastikin myös ilman erityisiä kiireellisyysmenettelyitä. Esitykseen olisi asianmukaista lisätä arviointi 5 §:ään ehdotettujen muutosten kokonaisuudesta, ei ainoastaan yksittäisten edellytysten ja rajausten poistamisen perustelemisesta, jotta ehdotus olisi helpommin ymmärrettävissä ja arvioitavissa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisessa sääntely-yhteydessä kansainvälisen tehtävän määrittelyn jonkinasteista väljyyttä ongelmattomana päätöksentekomenettely huomioiden (PeVL 65/2016 vp). Luonnoksessa kuitenkin ehdotetaan väljentämistä hyvin monilta osin (erit. 5 § ja 1 §:n uudet määritelmät) analysoimatta näin muodostuvaa kokonaisuutta. Keskeistä on, että näissä tilanteissa päätöstoimivalta on organisoitu ehdotetulla tavalla, ja että kiireellisyysmenettelyn poikkeuksellisuutta korostetaan.

Poliisilaki

Poliisilain 2 a §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi sotilaallisten voimakeinojen käytön osalta. Perusteluissa todetaan, että ”On tärkeää, että ulkomailla kansainvälisen avun tilanteissa toimitaan samoilla, selkeillä toimivaltuuksilla kuin kotimaassa”. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaamalla puolustusvoimien virka-apulakiin ja rajavartiolaitokseen, jolloin poliisi saisi virka-apuna sotilaallista (ns. vaativa virka-apu) kyseisissä säädöksissä säädettyjen edellytysten vallitessa, ei kv.apulain edellytysten tai puolustusvoimista annetun lain edellytysten täytyessä. Epäselväksi jää

omaksuttu ratkaisu, jossa sotilaallisten voimakeinojen edellytykset ja päätöksentekotapa ovat erilaiset riippuen siitä, avustaako puolustusvoimat kansainvälistä apua annettaessa kv.apulain nojalla vai poliisilain ja virka-apulain nojalla poliisia. Jatkovalmistelussa olisi asianmukaista selkeyttää omaksutun ratkaisun tarkoitusta ja perusteluita. Keskeistä on, että sääntely kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sekä toimivaltuuksista muodostaa selkeän, yhtenäisen ja yhdenmukaisen sekä ymmärrettävän kokonaisuuden.

Teknisempänä huomiona: Ilmeisesti säännöksen tarkoituksena on laajentaa ko. laeissa mainittu virka-apumahdollisuus myös tilanteisiin, joissa poliisi tarvitsee ”tukea” kansainvälistä apua annettaessa Suomen rajojen ulkopuolella. Mikäli näin on, olisi asianmukaista, että tämä tulisi selkeämmin esille itse säännöksestä (esim. - - sovelletaan, mitä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädetään – rakenne). Luonnoksen perusteella jää hieman epäselväksi, sovellettaisiinko virka-apulakia myös vaativan virka-avun antamisesta päättämiseen (vrt. ehdotettu muotoilu edellytyksistä).

Ehdotetun 2 c §:n tarve suhteessa 2 a §:ään jää epäselväksi ja vaikuttaa, että näissä on tarpeetonta päällekkäisyyttä. Lisäksi 2 a §:ää selkeyttäisi merkittävästi, jos sen 3 momentti selkeämmin täsmennettäisiin koskemaan puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta, sillä 2 a § on epämääräisesti muotoiltu viittaamaan ”viranomaiseen”.

Makkonen Timo
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö