

Lausunto

20.06.2022

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

Viite:

VN/15900/2022

Asia:

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI KANSAINVÄLISEN AVUN ANTAMISTA JA PYYTÄMISTÄ KOSKEVASTA PÄÄTÖKSENTEOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Ulkoministeriö on pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä avunannon päätöksentekoa sekä ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön toimialoja koskevaa lainsäädäntöä.

Säätelytarpeesta

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia (418/2017) on tähän mennessä sovellettu jo useaan kertaan. Elokuussa 2021 tasavallan presidentti päätti puolustusvoimien joukkojen lähettämisestä Afganistaniin Suomeen evakuoitavien henkilöiden ja Suomen evakuointioperaatiota hoitavan siviilihenkilöstön tueksi. Kyse oli myös Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon ja NATO:n Suomelle esittämistä pyynnöistä avustaa Kabulin edustustojen ja ECHO:n paikalta palkattua henkilöstöä. Päätös tehtiin lain 1 §:n 4 ja 5 kohdan sekä 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n mukaisesti. Kevätkaudella 2022 lain nojalla tehtiin useita päätöksiä puolustusmateriaalin

luovuttamisesta Ukrainaan. Tasavallan presidentti teki nämä päätökset lain 1 §:n 3 ja 5 kohdan sekä 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Afganistanin evakuointioperaatiota koskevaa päätöstä tehtäessä havaittiin lain soveltamisalassa puutteita, sillä lain 1 § ei sanamuodoltaan tunnista tilanteita, joissa on Suomen omien tarpeiden perusteella välttämätöntä päättää Suomen viranomaisten toiminnasta Suomen alueen ulkopuolella itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien. Afganistan-operaatiosta eduskunnalle annetun selonteon (VNS 7/2021 vp) valmistelun yhteydessä selvitetiin, voitaisiinko päätös operaatiosta tehdä kiireellisessä menettelyssä. Tuolloin havaittiin, että lain 5 §:ssä säädetty kiireellisyysmenettely on rajauksiltaan hyvin tilannekohtainen eivätkä säännökset mahdollistaneet menettelyn soveltamista käsillä olevaan tilanteeseen. Ulkoasiainvaliokunta totesi selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 3/2021 vp), että käsillä oleva tilanne perustelee kiireellistä menettelyä ja että lainsäädäntö ei parhaalla mahdollisella tavalla tunnista riittävästi tilanteen mukaisia tarpeita. Kiiremenettelyn tiukat tilannekohtaiset rajaukset jäivät aikanaan sääntelyyn eduskunnan tarkistettua lakiehdotuksen käsittelyssä päätöksentekoa muotoon, joka vastaa pitkälti lain 2 ja 3 §:ssä säädettyä pääsääntöistä menettelyä.

Lain soveltamisesta saatujen kokemusten ja laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella pidän nyt ehdotettua lain tarkistusta tarpeellisena. Voimassa olevan lain sanamuodon rajautuminen tiukasti kansainvälisen avun saamiseen ja pyytämiseen ei vastaa monimuotoisen käytännön toiminnan tarpeita. Esitysluonnoksessa on pyritty ottamaan huomioon erilaisia kansainvälisen toiminnan muotoja, joiden yhteydessä lain 1 §:n luetelmakohdat soveltamistilanteista voivat ajankohtaistua. Tämä on kannatettava sääntelyn lähtökohta.

Soveltamisalan laajentaminen

Lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen lisäksi ”yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan”. Käsitteet ovat itsessään avoimia ja tarvitsevat tuekseen tarkentavia perusteluja. Soveltamisalan määrittelyn jakautuminen useaan erilliseen, keskenään osittain päällekkäiseen käsitteeseen aiheuttaa kansainvälistä toimintaa koskevaan lainsäädäntöön myös raskautta käsitteiden toistuessa monessa eri kohdassa ja laissa. Tämä voisi olla vältettävissä muunlaisella lakiteknisellä ratkaisulla.

Näiden luonteeltaan hyvin yleisten käsitteiden sisältöä on tarkennettu lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa toteamalla, että ”yhteistoiminnalla” tarkoitetaan Suomen puolustukseen ja turvallisuuteen liittyviin tarpeisiin tai kaikkien osapuolten yhteisiin intresseihin perustuvaa toimintaa sekä kahden- tai monenvälisten yhteistyöasiakirjojen toimeenpanoa. Kyse olisi ilman avunpyyntöä yhdessä Suomen kumppaneiden kanssa tehtävästä yhteistoiminnasta, joka voi olla myös Suomen sotilaallista puolustusta. Esimerkkinä mainitaan aluevalvontayhteistyö. ”Muun kansainvälisen toiminnan” sisältöä avataan viittaamalla nykyisen puolustusvoimista annetun lain perusteluissa mainittuihin esimerkkeihin (niitä kuitenkin nimeämättä) sekä yleisesti tilanteisiin,

joissa Suomen viranomaisen olisi tarpeen toimia ulkomailla itsenäisesti tai toisen Suomen viranomaisen tukena ilman ulkopuolelta tulevaa pyyntöä (esim. poliisi tai puolustusvoimat ulkoasiainhallinnon tukena evakointi- tai panttivankitilanteissa). Perustelujen mukaan kansainvälinen apu, yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta voi tapahtua Suomessa tai Suomen rajojen ulkopuolella alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin taikka toisen valtion alueella; tosin muun kansainvälisen toiminnan todetaan sijoittuvan lähtökohtaisesti ulkomaille tai kansainväliseen toimintaympäristöön. Lisäksi perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että lain soveltamisen ulkopuolelle jäisivät puolustusvoimien kansainvälisistä sotilaallisista harjoituksista päättäminen sekä tilannekuvanvaihto, joita koskee oma päätöksentekomenettely ja kansainväliset sopimusjärjestelyt.

Ehdotetulle lain soveltamisalan laajentamiselle sisällöltään varsin avointen käsitteiden avulla ei mielestäni sinänsä voida osoittaa estettä ottaen huomioon toimintaa koskeva päätöksentekotasoa ja lain 1 §:n luetelmakohdat soveltamisalaa tarkentavina säännöksinä. Säännöskohtaisia perusteluja olisi kuitenkin tarpeen jatkovalmistelussa vielä tarkentaa ja täydentää soveltamisalan hahmottamiseksi. Soveltamista rajaavat käsitteet kansainvälinen apu, yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta voivat perustelujen mukaan käytännössä soveltua keskenään myös päällekkäin, mikä vähentää erillisten käsitteiden merkitystä. ”Yhteistoiminnan” piiriin esitysluonnoksen mukaan kuuluva toiminta voisi yhtä lailla sijoittua myös käsitteen ”muu kansainvälinen toiminta” alle, sillä viimeksi mainitun käsitteen sisällön rajaukset on tehty yksinomaan perusteluissa.

Viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet

Viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista, voimakeinojen käytöstä ja henkilöstön asemasta säädetään toimialakohtaisessa lainsäädännössä, kuten puolustusvoimista annetussa laissa, poliisilaissa ja rajavartiolaissa. Sääntelykokonaisuuden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen vaikuttaa siten merkittävästi se, miten em. asioista on säädetty toimialakohtaisissa laeissa. Tältä kannalta on jossain määrin ongelmallista, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen uusia, sisällöltään väljiä käsitteitä käytetään sellaisenaan myös puolustusvoimista annetussa lakiehdotuksessa (2. lakiehdotus), jossa ne määrittelevät puolustusvoimien tehtäviä (2 §), puolustusministeriön toimivaltaa päättää puolustusvoimien yhteistoiminnasta toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueella (4 a §) sekä yhteistoiminnan toimivaltuuksien ja voimakeinojen käyttöä Suomen alueella (4 b §) ja Suomen rajojen ulkopuolella (12 a §).

Kansainvälistä avunantoa koskevaa lainsäädäntöä aikanaan säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi, että puolustusvoimista annetun lain muutosehdotukset laajentaisivat puolustusvoimien kansainvälisiä tehtäviä ja mahdollisuutta voimakeinojen käyttöön huomattavasti. Valiokunnan mukaan puolustusvoimien kansainvälisiä tehtäviä koskeva sääntely muodostuu aikaisempaa epätasemmällisemmäksi. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt määrittelyn väljyyttä ongelmallisena ottaen huomioon avun antamisessa noudatettava päätöksentekotasoa (tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö). Perustuslakivaliokunta kuitenkin kehotti asiasta mietintöä laativaa puolustusvaliokuntaa vielä harkitsemaan tehtäväsääntelyn täsmentämistä hallituksen esityksen

perusteluissa esitettyjen seikkojen kaltaisilla tarkentavilla maininnoilla. Arvioidessaan esitystä perustuslain 1 §:ssä säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kannalta valiokunta kuitenkin katsoi sääntämisenjärjestyksymykseksi sen, että sääntelyä täydennetään määrittelemällä täsmällisemmin, millaista kansainvälistä apua puolustusvoimien toimialalla voidaan pyytää ja vastaanottaa ja säättämällä toimivallan käyttöä koskevista rajoituksista tai vähintään säättämällä ulkomaisten joukkojen asemaa ja johtosuhteita koskevista seikoista. Hallituksen esityksessä ei ollut säännöksiä vieraiden joukkojen johtosuhteista Suomen alueella, mikä vaikutti ongelmalliselta perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön valossa (PeVL 65/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta Puolustusvoimista annettuun lakiehdotukseen lisättiin tarkentavia säännöksiä puolustusvoimien kansainvälisistä tehtävistä sekä säännöksiä Suomessa toimivien ulkomaisten joukkojen toimivallasta voimakeinojen käyttöön ja kansainvälistä apua koskevan päätöksen sisältövaatimuksista ulkomaisen joukkojen tehtävien ja toimivallan osalta. Perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen perusteella nyt käsillä olevan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on mielestäni syytä vielä pohtia mahdollisuuksia tarkentaa Puolustusvoimien kansainvälisten tehtävien sääntelyä soveltamisalan laajentuessa.

Ehdotetussa Puolustusvoimista annettavassa laissa säännökset (4 b §) ulkomaisten joukkojen toimivallasta Suomen alueella laajennetaan koskemaan myös yhteistoimintatilanteita, mikä on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä säädetyn täysivaltaisuuden kannalta. Yhteistoimintaa koskevassa päätöksessä tulisi ehdotuksen mukaan määritellä ulkomaisten joukkojen tehtävät ja toimivalta Suomen alueella. Yhteistoimintaa koskevassa Suomen päätöksessä määrättäisiin siten siitä, miltä osin yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa Suomen alueella toimivalla joukolla tai sotilaalla olisi toimivalta käyttää Puolustusvoimille puolustusvoimista annetussa laissa ja aluevalvontalaissa säädettyä toimivaltaa ja voimakeinoja.

Tasavallan presidentti päätti 17.5.2022 eduskuntaa kuultuaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, että Suomi ilmoittaa Pohjois-Atlantin liitolle (NATO) kiinnostuksensa käydä keskustelut Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymisestä. Kansainvälistä apua ja yhteistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa myös tilanteessa, jossa Suomi olisi NATO:n jäsen. Mahdollisia NATO:n jäsenyydestä aiheutuvia lainsäädännön tarkistustarpeita on kuitenkin tarpeen vielä arvioida erikseen myös tämän sääntelyn osalta.

Kiinnitän huomiota siihen, että eri viranomaisten toimivaltuuksia ja keskinäistä tukea koskevasta sääntelystä on muodostunut yhä vaikeammin avautuva kokonaisuus. Sääntelyn aukottomuutta ja keskinäistä yhteensopivuutta tai yhdenmukaisuutta muun oikeusjärjestyksen kanssa on vaikeuksia hahmottaa ja arvioida. Viranomaisten toimivaltuuksien sääntelyn selkeys on merkityksellistä niin perusoikeuksien kuin perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Nyt ehdotetut muutokset esimerkiksi puolustusvoimista annettuun lakiin (12 a §:n 2 mom.), poliisilakiin (9 luvun 2 a §:n 3 mom. ja 2 c §) ja rajavartiolaitokseen (79 a §:n 1 mom.) näyttäisivät merkitsevän ilmeisesti ainakin osittain päällekkäistä sääntelyä, joiden keskinäisiä soveltamissuhteita ei ole perusteluissa lainkaan käsitelty. Lisäksi ehdotettu poliisilain 9 luvun 2 a §:n 2 momentti liittyy kansainvälisen toiminnan sääntelykokonaisuuteen vielä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (342/2022), joka

lähtökohtaisesti koskee vain Puolustusvoimien virka-apun antamista poliisille Suomen alueella. Ehdotuksen mukaan vaativaa virka-apua koskevia säännöksiä sovellettaisiin siten Puolustusvoimien poliisille antamaan tukeen kansainvälistä apua annettaessa Suomen rajojen ulkopuolella. Esitysluonnoksen perustelut ovat näiltä osin poikkeuksellisen niukat ja edellyttävät täydennystä sekä selvitystä virka-apua ja kansainvälisen toiminnan tukea koskevien sääntelyjen yhdistämisestä.

Muuta

Esitysluonnoksen perusteluissa on useassa kohden ehkä hieman liian yksioikoisesti todettu, että ”ehdotetut muutokset eivät vaikuta laissa säädettyyn ylimpien valtioelinten toimivaltaan” (ks. esim. esityksen pääasiallinen sisältö) tai ”ylimpien valtioelinten toimivaltuuksia tätä lakia sovellettaessa ei esitetä muutettavaksi” (1. lakiehdotuksen 1 §:n perustelut, s. 39). Lakiehdotus sisältää uusia aineellisia säännöksiä lain soveltamisalan laajentamisesta sekä kiireellisen menettelyn käyttöedellytyksistä, joilla on jonkin verran vaikutuksia valtioelinten toimivaltaan. Lakiehdotus ei sitä vastoin vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon, joka palautuu perustuslain 93 §:ään.

Kansainvälistä avunantoa koskevan lakiehdotuksen 5 § edellyttää vielä lakiteknistä viimeistelyä, sillä alueellisen rajauksen poistaminen ja kiiretilanteen uudet kriteerit aiheuttavat tarpeen muotoilla pykälän 1 momenttia uudelta pohjalta. Ehdotetut sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisen päätöksenteon väljentyneet vaatimukset ovat mielestäni sinänsä perusteltuja ottaen huomioon sen, että kiireellinen päätöksenteko noudattaa menettelyltään pitkälti lain 2 ja 3 §:n mukaista normaalia päätöksentekomenettelyä. Menettelyssä on turvattu eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sekä riittävä päätöksentekotaso siten kuin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on edellytetty (esim. PeVL 64/2016 vp, PeVL 65/2016 vp ja PeVL 3/2022 vp).

Esitysluonnos sisältää laajahkot ja kattavat säätämisyjärjestysperustelut eikä minulla ole niihin huomautettavaa lukuun ottamatta edellä mainittua tarkistustarvetta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Kansliapäällikkö

Tuula Majuri

Majuri Tuula

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto