Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Voimassa oleva laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Voimassa oleva laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017) on lyhyt, viisi pykälää ja voimaantulosäännös käsittävä erityislaki päätöksentekomenettelystä Suomen saadessa tai antaessa ”kansainvälistä apua”. Lain peruskäsite ”kansainvälinen apu” on valitettavan epämääräinen ja mielestäni huonosti harkittu. Laki säädettiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, eikä sillä siten tarkoitettu muuttaa valtioelinten toimivaltasuhteita. Lain soveltamisala on määritelty 1:ssä, jonka 1 momentin 5 ja 6 kohdat ovat varsin epämääräiset, viitaten apuun, ”joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää” tai ”joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää”. Näissä kahdessa kohdassa katoaa lain yhteys sellaiseen avunantoon, joka on luonteeltaan sotilaallista taikka muutoin kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen taikka Suomen kansalliseen turvallisuuteen liittyvää. Lain nimen ja soveltamisalasäännöksen perusteella esimerkiksi Suomen kansainvälisen kehitysyhteistyön tai monien alojen tavanomaisen mutta laajan ja tärkeän sektoriyhteistyön voisi kuvitella kuuluvan lain tarkoittamien päätöksentekomenettelyjen piiriin, vaikka näin ei tietenkään ole. Nyt ehdotetut muutokset kärjistäisivät näitä ongelmia, ja siksi mainitut 5 ja 6 kohta tulisi arvioida uudelleen.

Lain 2 § koskee valtioneuvoston ja tasavallan presidentin osallistumista päätösten tekemiseen ja valmisteluun. Lain 3 § koskee eduskunnan myötävaikutusta: ulkoasianvaliokunnan kuuleminen, jos apu ”voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä” taikka selonteko eduskunnalle, jos asia koskee ”erityisen vaativaa tilannetta”. Lain 4 ja 5 § koskevat kahta erilaista kiiremenettelyä. Laissa nimeämättä jätetty ”asianomainen ministeriö” voi väliaikaisesti päättää muun kuin sotilaallisia

voima*keinoja* sisältävän avun – siis esimerkiksi sotilaallisia voima*varoja* sisältävän avun - antamisesta tai pyytämisestä Pohjoismaiden taikka EU-maiden välillä (4 §). Milloin apu sisältäisi sotilaallisia voima*keinoja*, kiireellisen päätöksen tekisi eräissä tapauksissa ja samalla tavoin maantieteellisesti rajattuna (Pohjoismaat ja EU) valtioneuvosto tai tasavallan presidentti (5 §). Jälkimmäisessä tapauksessa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettaisiin ennen päätöksen tekemistä selvitys, ja eduskunta saisi asian käsiteltäväkseen päätöksen jälkeen.

Olin asiassa perustuslakivaliokunnan kuultavana (PeVL 64/2016 vp), samoin kuin asiakokonaisuuteen liittyvissä eräiden lakien muuttamista koskevissa asioissa (PeVL 65/2016 vp ja PeVL 66/2016 vp). Olin tuolloin kovin kriittinen, kun mielestäni ehdotettu laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta oli huonosti valmisteltu, mikä ilmeni sodasta ja rauhasta päättämistä koskevan perustuslain 93 §:n 1 momentin sivuuttamisena ja käsitteistön epämääräisyytenä (mm. jo mainitut lain peruskäsite ”kansainvälinen apu” ja 1 §:n soveltamisalasäännöksen 1 momentin 5 ja 6 kohdat). Vaikka laki oli tarkoitettu koskemaan vain päätösvaltasuhteita, katsoin että se muuttaisi eri valtioelinten ja viranomaisten tehtäviä tavalla, joka voidaan ymmärtää uuden toimivallan luomiseksi. Kun kyse oli ylimmistä valtioelimistä ja kansallisen turvallisuuden tai ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta tärkeistä päätöksentekotilanteista, näin asiakokoanaisuudella olevan väistämättä sellaisia vaikutuksia, joiden takia lakia ei olisi tullut säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Toistan mitä sanoin syyskuussa 2016 valiokunnalle antamassani lausunnossa:

> Nähdäkseni on syytä harkita … perustuslain tekstimuutoksia sotilaallisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan sääntelyn saamiseksi perustuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla säännellyksi. Mielestäni lainvalmistelu tulisi aloittaa sen pohdinnasta, millaiset säännökset Suomi on valmis ottamaan osaksi perustuslakiaan koskien sotilaallisen avun antamista ulkomailla ja vieraan valtion sotilaallisen voimankäytön oikeuttamista Suomen valtakunnan alueella. Nämä ovat valtiosuvereniteettia ja Suomen paikkaa maailmassa koskevia ydinkysymyksiä, ja siksi perustuslaki on oikea paikka niiden sääntelemiseen. Jos maailma on muuttunut sellaiseksi, että Suomen on varauduttava avun antamiseen tai vastaanottamiseen sotilaallisen voiman käytön muodossa, silloin asiasta on syytä säätää perustuslaissa.

Lausunnossaan (PeVL 64/2016 vp) valiokunta oli kriittinen hallituksen esityksen suhteen ja edellytti eräitä säätämisjärjestyskysymyksinä pitämiään korjauksia. Se kuitenkin hyväksyi ehdotetun perusratkaisun erillislain säätämisestä eikä esimerkiksi käsitellyt lausunnossaan kysymystä sodasta ja rauhasta päättämisestä (perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeinen virke). Lakiehdotus eittämättä parani perustuslakivaliokunnan ansiosta, mutta edellä esittämäni huomiot koskevat lopullista lakia tehtyjen korjausten jälkeenkin.

Nyt käsittelyssä olevasta hallituksen esityksestä (ss. 9-10) ilmenee, että lakia oli runsaan viiden vuoden aikana sovellettu jo yhdeksän kertaa hallituksen esityksen antamiseen mennessä, mikä luku käsittääkseni nyt on yksitoista, kun materiaaliapua Ukrainalle koskevia päätöksiä on tehty vielä kaksi lisää. Soveltamistapaukset osoittavat lain ongelmakohtia, jotka keskeisesti liittyvät valtioelinten toimivaltasuhteisiin.

Kabulin lentokentän evakuointioperaation osalta kohdattuja ongelmia on kuvattu hallituksen esityksessä (s. 10) tavalla, jota nyt käytetään osaltaan perustelemaan lain muutostarpeita. Laki ei siis ole toiminut vaan käytännössä on toimittu sen sanamuodon ohi kun haastava tilanne on jouduttu kohtaamaan.

Ukrainan materiaaliavun osalta kohdattuja ongelmia lain soveltamisessa ei ole esityksessä oikeastaan tunnistettu tai tunnustettu, vaan hallituksen esitys tuntuu lähtevän siitä, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva laki olisi ollut oikeusperustana materiaaliavun antamiselle, kun se tietenkin koskee vain päätöksentekomenettelyjä asioissa, joissa toimivaltaperuste on muualla. Hallituksen esityksen viittaus valtion talousarviosta annettuun lakiin ja asetukseen kuitenkin ilmentää, että toimivaltaperusteen osalta materiaaliapu oli ongelmallinen päätettäväksi nyt tarkastelussa olevan lain nojalla. Valtion omaisuutta lahjoitettiin toiselle valtiolle olosuhteissa, jotka eivät mahdu mainitun lain ja asetuksen alaan. Vielä tärkeämpänä pidän tietoa, jonka mukaan lakia puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012) ei lainkaan sovellettu Ukrainan materiaaliapua koskevissa asioissa, ilmeisesti koska kuviteltiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan lain tarjoavan oikeusperustan paitsi sotilaallisen ja muun materiaaliavun lahjoittamiselle myös puolustusmateriaalin fyysiselle maastaviennille.[1]

Pidän tuota kuvitelmaa perusteettomana, koska laki koskee päätöksentekomenettelyä eikä oikeusperustaa. Ukrainalle annetusta puolustusmateriaaliavusta olisi tullut tehdä myös asevientilupia koskevat päätökset, joissa toimivalta kyseisen lain 20 §:n mukaan kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle. Lain 5 § on yksiselitteinen:

[1] Hallituksen esitys seurailee Ukrainalle annettua materiaaliapua koskeviin tasavallan presidentin päätöksiin liittyviä päätösmuistiota, joista esimerkkinä käyköön 28.2.2022 päivätty, monessa suhteessa ongelmallisena pitämäni muistio: https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/102946. Muistion ydinkohtana – ja samalla oikeudellisesti arvioiden virheellisenä -- pidän sen näin kuuluvaa kappaletta (s. 4):

> Lakia puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012) ei ole uudistettu samalla kun säädettiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetusta laista (418/2017). Lainsäätäjän tarkoituksena ei kuitenkaan selkeästi ole ollut säännellä puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain kautta mm. puolustusvoimien vientejä tai vientejä kriisinhallintaoperaatioihin. Tätä samaa periaatetta on sovellettava myös vienteihin, jotka tapahtuvat kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain nojalla ja jossa päätöksen avun antamisesta on tehnyt Tasavallan Presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen perusteella.

”Puolustustarvikkeen saa viedä Suomesta Euroopan talousalueen ulkopuolelle vain vientiin myönnetyllä luvalla.” Lain soveltamisalasäännös sisältää neljä poikkeusta, jotka koskevat tilanteita, joissa puolustusvoimat tai muu valtion viranomainen *tilapäisesti* vie pois maasta valtion omistamia puolustustarvikkeita (esimerkiksi sotilaallisen harjoituksen yhteydessä), tai *vieras valtio* kriisinhallintatehtävässä toimiessaan kuljettaa omistamiaan puolustustarvikkeita Suomen alueen kautta, tai puolustustarvikkeiden vienti perustuu aluevalvontalain nojalla annettuun lupaan.

En kritisoi puolustusmateriaaliavun antamista Ukrainalle vaan haluan tällä huomiolla osoittaa, kuinka kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva laki paitsi toimii huonosti myös on muuttanut valtioelinten ja viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita, vaikka sillä ei pitänyt eikä saisi olla tällaisia vaikutuksia.

Lähtökohtia esityksen arvioinnille (1. lakiehdotus)

Euroopan ja maailman turvallisuustilanne on erittäin vakava. Muuttuneessa tilanteessa Suomi valmistautuu NATOn jäsenyyteen nopealla aikataululla. Jäsenyyden kannatus kansan ja puolueiden keskuudessa on erittäin laajaa. Samaan aikaan eduskunnan toimikaudesta on jäljellä vain noin kaksi tehokkaan lainsäädäntötyön kuukautta, perustuslakivaliokunnan osalta oletettavasti yksi enemmän. Pitäisin perusteltuna, että nykyisen lain ja siihen ehdotettujen muutosten merkittävyyden ja tulevan NATO-jäsenyyden takia asiakokonaisuutta lähestyttäisiin arvioimalla perustuslain muutostarpeet. Kyse on valtiosäännön ytimeen kuuluvista asioista: valtiosuvereniteetista, maanpuolustuksesta ja kansallisesta turvallisuudesta sekä ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteista, mukaan lukien eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä. Perustuslain nykyisin sisältämät ratkaisut mm. sodasta ja rauhasta, puolustusvoimien ylipäällikkyydestä ja sotilaskäskyasioiden erityisestä päätöksentekojärjestyksestä eivät perustu huolelliseen harkintaan siitä, mitä perustuslain kokonaisuudistuksessa muutoin toteutettu siirtymä parlamentaariseen hallitsemistapaan voisi niiden osalta merkitä. Ennemmin pysyttäytyminen vanhoissa ratkaisuissa perustuslain kirjaimen tasolla on 1990-luvulla perustunut siihen, että Suomi on olettanut olevansa pysyvästi liittoutumaton ja rauhaa rakastava maa ennakoitavissa olevana aikakautena, jolloin rauha ja turvallisuus vahvistuisivat Euroopassa ja maailmassa. Tasavallan presidentin keskeinen asema sotilaalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa myös uudessa perustuslaissa ei ole harkittuun arvioon perustuva valinta vaan ennemmin symbolinen ja valtiosääntöistä jatkuvuutta ilmentävä ratkaisu, jolla ei odotettu olevan käytännön merkitystä, ainakaan suurissa asioissa. Siksi vanhat, uuden perustuslain kokonaisuuteen huonosti sopivat säännökset vain siirrettiin uuteen perustuslakiin.

Pidän selvänä, ettei käsittelyssä olevan hallituksen esityksen käsittelyssä aikataulusyistä ole mahdollista tehdä sitä valtiosääntöisten perusratkaisujen

huolellista arviointia, joka nyt tarvittaisiin. Kyseessähän on budjettilaki. Siksi jäljempänä esitetyt kommenttini hallituksen esityksen korjaustarpeista eduskunta-käsittelyn aikana edustavat vähimmäistasoa muutoksille, joiden avulla saataisiin aikaan edes siedettävä laki edes joksikin aikaa. Ensi kevään eduskuntavaalien jälkeen toivon mukaan käynnistettäisiin perustava uudelleenarviointi muuttuneen turvallisuustilanteen ja NATO-jäsenyyden edellyttämistä muutoksista perustuslakiin. NATO-jäsenyyden laaja kannatus on tekijä, joka *puoltaa* perustuslaintasoisia muutoksia sen sijaan, että jopa keinotekoisin osittaisratkaisuin yritetään tehdä tarvittavat muutokset tavallisen lain tasolla, selittäen ettei valtioelinten toimivaltasuhteisiin tarkoiteta tulevan muutoksia. Totta kai tulee, ja pitääkin tulla. Toivon valiokunnan lausunnossaan ehdottavan, että nykyinen hallitus käynnistää prosessin komitean asettamiseksi valmistelemaan NATO-jäsenyyteen liittyviä perustuslain muutoksia tai muita valtiosääntöoikeudellisia järjestelyjä kansalliseen turvallisuuteen ja kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa, siten että komitean toimeksiannosta ja asettamisesta voidaan heti vaalien jälkeen sopia osana seuraavan hallituksen ohjelmaa.

Yksityiskohtaisia huomioita ja korjausehdotuksia (1. lakiehdotus)

Edellä sanotun valossa ehdotan harkittavaksi, että valiokunta ilmaisisi asiaan liittyvän mm. odotetun NATO-jäsenyyden takia laajempia uudistustarpeita ja että lakiin nyt tehtävät muutokset siksi säädettäisiin *väliaikaisina*, esimerkiksi olemaan voimassa kaksi tai kolme vuotta. Tänä aikana perustuslaintasoisten uusien säännösten mahdollinen tarve ehdittäisiin selvittää.

Hallituksen esityksen mukaan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan lain nimikettä muutettaisiin, että lain uusi nimi olisi ”Laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta”. Nimike olisi erittäin harhaanjohtava ja etääntyisi kauas lain omasta soveltamisalasta. Ehdotetun nimikkeen alle mahtuu erittäin laajoja kansainvälisen kanssakäymisen muotoja, joilla ei ole mitään yhteyttä kansalliseen turvallisuuteen tai kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen. Pidän tärkeänä, että jo lain nimike selvästi osoittaisi, että kyse on rajoitetusta ja ensi sijassa sotilaallisesta turvallisuussektorista Suomen valtion kansainvälisissä suhteissa. Ehdotetun nimikkeen jatkoksi voitaisiin lisätä esimerkiksi sanat

> *”… eräissä Suomen kansalliseen turvallisuuteen tai kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa”.*

Jo nykyisen lain termi ”kansainvälinen apu” on nähdäkseni liian epämääräinen. Termin ”muu kansainvälinen toiminta” lisääminen lakiin vain pahentaisi asiaa, ja merkittävästi. Esityksen perustelujen mukaan saadusta lausuntopalautteesta

huolimatta esityksessä on päädytty käyttämään sääntelytapaa, ettei lakiin ehdotettuja uusia käsitteitä määritellä laissa (s. 40). Kyse on kuitenkin lain soveltamisen kannalta aivan keskeisistä käsitteistä, joiden soveltamiskäytännössä saama merkityssisältö ratkaisee, aiheuttaako laki valtioelinten toimivaltasuhteiden muutoksia.

Esityksessä on selvitetty, miten ehdotetussa 1 §:ssä päädyttiin käyttämään ilmaisua ”muu kansainvälinen toiminta” (ks. s. 36-38). Perustelut eivät ole vakuuttavia. Laissa puolustusvoimista ilmaus ”kansainvälinen toiminta” tietenkin koskee *puolustusvoimien* sellaista kansainvälistä toimintaa, jonka perustana ovat asianmukaiset puolustusvoimien toimialaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säännökset. Poliisilain ilmaus ”muu kansainvälinen toiminta” puolestaan koskee siviilitiedustelun kohteita (s. 37) eikä suinkaan poliisin toimintaa.

Pidän tarpeellisena, että edellä ehdottamani lain nimikkeen muutos toteutettaisiin myös 1 §:n soveltamisalasäännöksessä. Vain tällöin termi ”muu kansainvälinen toiminta”, jonka ehdotan muutettavaksi muotoon ”Suomen kansainvälinen toiminta” voi tulla ymmärrettäväksi ja hyväksyttäväksi, ilman vaaraa valtioelinten toimivaltasuhteiden merkittävästä muuttumisesta lakia sovellettaessa. Lain 1 §:n säännös voisi kuulua:

> Tätä lakia sovelletaan päätöksentekoon sellaisissa *Suomen kansallisen turvallisuuden tai kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden kannalta tärkeissä asioissa*, jotka koskevat kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle *tai* kansainvälisen avun pyytämistä niiltä sekä yhteistoimintaa *tai Suomen* kansainvälistä toimintaa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen, *milloin* kyse on avusta tai toiminnasta:
> [ehdotetut 1-4 kohdat hallituksen esityksen mukaisina]

Lain 1 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdat, samoin kuin 2 momentti *kumottaisiin* tarpeettomina. Lain soveltamisala ei ulottuisi 5 ja 6 kohtiin, jotka ovat yleisluonteisia ilman riittävää yhteyttä kansalliseen turvallisuuteen tai kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen. Pykälän 2 momentti on puolestaan sisällöllisesti tyhjä ja voi luoda väärän mielikuvan avoimesta delegoinnista lakia alemman asetuksen tasolle.

Ehdotettu muutos, ”muun kansainvälisen toiminnan” avoimen käsitteen lisääminen soveltamisalasäännökseen, luettuna yhdessä 5 ja 6 kohtien kanssa, on nähdäkseni toteutettavissa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Jos 1 §:ään tehdään ehdottamani muutokset, säätämisjärjestysongelma nähdäkseni poistuu. Ilmaisu ”yhteistoiminta ja/tai muu kansainvälinen toiminta” tulisi myös muissa säännöksissä muuttaa kuulumaan ”yhteistoiminta ja/tai Suomen kansainvälinen toiminta” (mm. 2 §).

Esityksen mukaan 4 ja 5 §:ien kiiremenettelyistä poistettaisiin maantieteellinen rajaus, joka oli keskeisenä perusteena kiiremenettelyjen hyväksymiselle valtiosäännön mukaisiksi, toki hallituksen esitykseen nähden *supistettuina*, kun perustuslakivaliokunta säätämisjärjestyskysymyksenä edellytti myös muita tärkeitä rajoituksia kiiremenettelyjen käyttöön (ks. PeVL 64/2016 vp). Nyt ehdotettu muutos tarkoittaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämille muutoksille vastakkaisin vaikutuksin kiiremenettelyjen kynnyksen selvää asiallista madaltamista ja siten niiden sallitun soveltamisalan merkittävää *laajennusta* (vrt. s. 34). Hallituksen esityksessä on kyseessä valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä muutos, joka valiokunnan lausunnon PeVL 64/2016 vp valossa voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Pidän parempana säilyttää maantieteellinen rajaus kiiremenettelyissä, joiden ala ei laajenisi siitä, minkä perustuslakivaliokunta on katsonut voitavan säätää tavallisena lakina. Lain 2 ja 3 §:ien mukaista normaalia menettelyä olisi edelleen sovellettava, milloin kiiremenettelyt on niiden alueellisen rajauksen takia suljettu pois.

Lisäksi pidän epäonnistuneena ilmaisun ”asianomainen ministeriö” käyttöä niin keskeisessä asiassa kuin mitä 4 § tarkoittaa. Valiokunta on kuitenkin hyväksynyt sen käytön nykyisessä säännöksessä, jota toki muulla tavoin täsmennettiin valiokunnan vaatimuksesta (PeVL 64/2016 vp).

Pidän perusteltuna, että laissa erikseen mainittaisiin, että kaikessa siinä tarkoitetussa päätöksenteossa toteutuu ns. parlamentaarinen kate eli eduskunnalle vastuunalaisen ministerin asema joko päätöksen tekijänä tai tasavallan presidentin tekemän päätöksen varmentajana. Tasavallan presidentin päätökset varmentaisi esittelevä ministeri. Ministeriön päätökset (esimerkiksi 4 tai 5 §:n kiiretilanteissa) voisi tehdä vain ministeri virkamiehen esittelystä. Viittaan perustuslain 93 §:n 3 momenttiin ja sen edeltäjään Suomen Hallitusmuodon 33 §:n 2 momentissa: myös vanhan perustuslain ja presidenttivetoisen ulkopolitiikan oloissa perustuslaki edellytti eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston jäsenen osallisuutta ulkopolitiikan hoidossa.

2. lakiehdotus

Toisen lakiehdotuksen (laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta) osalta kiinnitän huomiota 4 b §:ään, johon tehtävät muutokset ovat sanonnallisia ja seuraavat 1. lakiehdotuksen sisällöstä. Mainitun 4 b §:n perustuslainmukaisuus tulisi silti arvioida, koska nähdäkseni puolustusvaliokunta (PuVM 2/2017 vp) ei ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 65/2016 vp) nykyistä 4 b §:ää säädettäessä. Perustuslain 1 §:n nojalla perustuslakivaliokunta piti tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä, että hallituksen esitystä muutettaisiin ”säätämällä toimivallan käyttöä koskevista rajoituksista tai vähintään

säätämällä niistä ulkomaisten joukkojen asemaa ja johtosuhteita koskevista seikoista, joista on otettava määräykset apua koskevaan päätökseen". Lausuman taustalla on, ettei Suomen laki mm. vastuunalaisuuden ja sanktioiden suhteen koske Suomessa toimivien ulkomaisten joukkojen voimankäytön arviointia. Perustuslakivaliokunnan viittaus ulkomaisten joukkojen asemaan ja johtosuhteisiin viittasi nähdäkseni nimenomaan vastuunalaisuuteen. Puolustusvaliokunnan ehdotuksesta laiksi säädetty 4 b §:n sanamuoto kuitenkin perustuu hallituksen esityksessä käytettyyn lähtökohtaan, jonka mukaan ulkomaisilla joukoilla olisi samat voimankäyttövaltuudet kuin kotimaisilla joukoilla – mutta ilman samaa vastuunalaisuutta Suomen lain nojalla, mukaan lukien rikosoikeudellinen vastuu. Lakiin kirjattiin mahdollisuus – mutta ei perustuslain 1 §:stä seuraavaa oikeudellista velvoitetta kuten perustuslakivaliokunta edellytti – säännellä ulkomaisten joukkojen toimivaltuuksia avun vastaanottamista koskevassa päätöksessä.

Nähdäkseni lain nykyinen 4 b §, samoin kuin sen ehdotettu muotoilu, ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Vieraan valtion sotilaille ja muulle henkilöstölle on laissa annettu, ja ehdotetaan edelleen annettavaksi, laajoja toimivaltuuksia mukaan lukien voimakeinojen käyttö. Näiden toimivaltuuksien käytön laillisuusvalvontaa tai oikeudellista, mukaan lukien rikosoikeudellista, vastuunalaisuutta ei ole turvattu. Toiminta olisi joukkoja tai muuta henkilöstöä Suomeen lähettävän valtion valtioimmuniteetin piirissä eikä Suomen tuomioistuinten toimivallassa.

Lopuksi

Esityksen perustelujen mukaan nyt ehdotettua lainsäädäntöä on tarkoitus soveltaa myös NATO-jäsenyyden oloissa. Tämä antaa lisäperusteen arvioida asiakokonaisuutta myös perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen kannalta. Säännöksen mukaan "Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella". Pitäisin tervetulleena, että perustuslakivaliokunta avaisi keskustelun säännöksen merkityksestä NATO-jäsenyyden oloissa ja korostaisi, ettei nyt ehdotettu sääntely voi tarkoittaa mitään muutosta mainitun perustuslainsäännöksen kannalta.

Italian Pontassievessä 23.11.2022,

Martin Scheinin, professori