Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 23.11.2022 KELLO 9.00
HE 183/22 vp laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen perustelujen mukaan (s.31) esityksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että Suomella on ”valmius tehdä päätöksiä Suomen viranomaisen toimimisesta Suomen alueen ulkopuolella itsenäisesti tai toisen Suomen viranomaisen tukena” nyt muutettavaksi ehdotetun lain (1. lakiehdotus) 1 §:ssä säädetyissä tilanteissa ”myös silloin kun toimitaan ilman toisen valtion, EU:n tai kansainvälisen järjestön pyyntöä.” Lisäksi tavoitteena on tarkistaa ns. kiireellisyysmenettelyjä ja tehdä tarkistuksia toimialakohtaiseen lainsäädäntöön.

Esityksen perusteluihin sisältyy jakso, jossa käsitellään esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä. Esitettyjen lakiehdotusten moninaisuuteen ja merkittävyyteen nähden jakso on verraten suppea (runsaat kuusi sivua). Jaksossa kuitenkin käsitellään kymmenen alaotsakkeen puitteissa lakiehdotusten sisällön eri kohtia ja viitataan moniin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Perusteluissa katsotaan, että esitetyt lainmuutokset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Minusta tähän käsitykseen voidaan pääosin yhtyä. Pidän kuitenkin aiheellisena kiinnittää seuraavassa erikseen huomiota joihinkin kohtiin tehdyissä ehdotuksissa.

- - - - - - -

Aluksi kuitenkin kommentti, jossa ei ole niinkään kysymys perustuslainmukaisuudesta kuin valitun säätelytavan onnistuneisuudesta, toimivuudesta. Voimassaoleva ja nyt muutettavaksi ehdotettu laki kansainvälisen avun

antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017) koskee päätöksentekoa merkittävissä asioissa, mutta on alaltaan kuitenkin huomattavan rajoitettu. Nyt tämän lain normikokonaisuuteen tuodaan merkittävästi lisää kansainvälisen yhteistoiminnan puitteissa mahdollisia järjestelyjä ja niistä päättämistä. Lisäelementit tuodaan lakiin (lain nimikkeen muuttamisen lisäksi) pääasiassa niin, että lain nykyinen, kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva sanamuoto säilytetään ja tähän sanamuotoon vain lisätään joitakin lain. laajempaa soveltamisalaa tarkoittavia ilmauksia. Menettelytapa tulee hyvin esille lain 1 §::n 1 momentin ensimäisessä kappaleessa, jossa avun antamista ja pyytämistä koskevan nykyisen tekstin jälkeen lisätään sanat *sekä yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa* ja kappaleen lopun kohtaan ”jos kyse on avusta” lisätään sanat *tai toiminnasta.*

Voidaan tietysti kysyä, onko säätelytekniikalla – uusien normisisältöjen osoittamistavalla - tässä suurempaa merkitystä. Minusta käytetty menettelytapa, jossa uusien normisisältöjen osoittaminen tehdään osana aikaisemmin säädetyn, eriytyneemmän ja alaltaan suppeamman lain säännöskehikkoa, ei palvele lain selkeyttä ja yleiskuvan saamista laista ja saattaa ylläpitää tarpeeettomia tulkinnanvaraisuuksia. Käytettyä menettelytapaa ei tässä voida myöskään selittää sillä, että kysymys olisi vähäisestä teknisestä muutoksesta . Ehdotettu lainmuutos on laaja-alainen - sen menettelysääntöjen ulkopuolelle jäisi varsinainen valtiosopimuksista päättäminen ja ”Puolustusvoimien kansainvälisistä harjoituksista päättäminen sekä tilannekuvanvaihto, joita koskee oma päätöksentekomenettely” (esityksen perustelut s. 44), mutta muuten laille nähtyä merkitystä kuvaa hyvin laille ehdotettu uusi nimike ”Laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta”.

- - - - - - -

Esityksen lakiehdotuksissa on kohtia, joissa voitaisiin perustellusti kysyä, onko viranomaiselle esitetty valtuus ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin riittävän tiukasti sidottu välttämättömyysnäkökohtiin ja uhkien välittömäään pakottavuuteen ja onko toisaalta viranomaisen toimivaltuudet tietyssä tilanteessa osoitettu riittävän tarkasti ja rajattu välttämättömään. Toisaalta perustuslakivaliokuntakin on käytännössään todennut, että säädettäessä viranomaisten toimivaltuuksista vaativissa erityistilanteissa saattaa säännösten jonkinasteinen joustavuus ja ehkä väljyyskin olla tarpeen, jotta pystytään

turvaamaan viranomaisen kyky riittävän nopeasti ja tehokkassti reagoida yllättävissäkin tilanteissa. En pidä tässä yhteydessä aiheellisena tarkastella valtuutussäännöksissä käytettyjen muotoilujen tiukkuuden sopivuutta.

Olen tullut silmäilleeksi lausuntoja, jotka hallintovaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat tässä asiassa jo ennättäneet antaa ulkoasiainvaliokunnalle (havl 29/22vp ja puvl 11/22 vp). Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (s. 3-4) poliisin suhtautuneen asiiantuntijakuulemisessa hyvin kriittisesti siihen, että poliisivirkamiehiä lähetettäisiin aseistettuna toimimaan EU:n alueen ulkopuolella ilman pyyntöä. Lausunnossaan hallintovaliokunta pitää poliisin esiin tuomia näkökohtia merkittävinä. Myös perustuslakivaliokunta voi lausunnossaan nähdäkseni kiinnnittää huomiota tämänkaltaisiin asioihin, joissa ei välttämättä ole kysymys perustuslainmukaisuuudesta, vaan merkittävistä ongelmista, joita ehdotettujen valtuuksien käytössä voisi syntyä, jos valtuuksien käytöstä päättävä viranomainen ei kunnolla arvioi valtuuksien käytön tilanteita ja niihin liittyviä riskejä. (Juuri sanotulla en luonnollisesti tarkoita, että perustuslakivaliokunnan tulisi lausunnossaan tässä ottaa esille edellä viitattu, hallintovaliokunnan tarkastelema asia.) -- En ole pyrkinyt arvioimaan, voiko ehdotettujen toimivaltuuksien käytössä syntyä muita samankaltaisia, valtuuksien käytön toimivuutta ja päätösvallan käyttäjän harkintaa testaavia tilanteita.

- - - - - - -

Pidän asiassa tarpeellisena tarkastella erikseen vain kahta kysymystä - mahdollisuutta käyttää varusmiehiä (asevelvollisia) tietyissa toiminnoissa ja puolustusvoimien ns. vaativan virka-avun antamista ja käyttämistä tietyissä tilanteissa.

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Lailla säätäminen tässä tarkoittaa lähinnä asevelvollisuuslakia, jonka mukaan maanpuolustusvelvollisuuuden täyttäminen asevelvollisena puolustuvoimissa koskee vain miespuolisia Suomen kansalaisia. Asevelvollisuuttaan puolustusvoimissa suorittavaan voidaan periaatteessa kohdistaa vain sellaisia rajoituksia ja hänelle asettaa vain sellaisia velvollisuuksia, joita voidaan perustella isänmaan puolutukseen osallistumisella tai sen avustamisella. Tähän isänmaan puolustukseen osallistumiseen ymmärrettävästi kuuluu myös puolustukseen kouluttaminen ja se mitä toimivan koulutuksen järjestämiseen kuuluu.

Perustuslakivaliokunta on .viimeisten parinkymmenen vuoden aikana ottanut useita kertoja kantaa siihen, minkälaisiin tehtäviin ja minkälaiseen ulkomailla tapahtuvaan toimintaan asevelvollisuuttaan puolustusvoimissa suorittava voidaa velvoittaa. Tällaisia kannanottoja sisältyy mm. valiokunnan lausuntoihin pevl 37/97 vp, pevl 54/05 vp, pevl 51/06 vp, nykyisen asevelvollisuuslain säätämiseen liittyvään laajaan lausuntoon pevl 9/07 vp ja nyt viimeksi lausuntoon pevl 65/16 vp, joka koski muutoksia nyt jälleen muutettavaksi ehdotettuihin asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:ään. Valiokunnan kannanottoihin voitaisiin liittää joitakin esim. säätelyn väljyyttä koskevia varauksia ja lausunnoissa on jotakuinkin sivuutettu kysymys siitä, mikä merkitys ulkomailla tapahtuvaan palveluun määräämisvaltuuden kohdalla voisi olla kansanlaisen oikeudella olla omassa maassa. Kannanottoihin liittyy myös lausumia esimerkiksi velvollisuudesta informoida varusmiehiä riittävästi tietyn palvelun vapaaehtoisuudesta. Lausuntojen linjauksia voidaan kuitenkin pitää varsin selvinä ja esim. nyt asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:ään ehdotettujen muutosten voidaan katsoa hyvin vastaavan sitä, mitä valiokunta noiden säännösten kohdalla hyväksyi lausunnossa pevl 65/16 vp.

Se, mitä viime toukokuussa vahvistetussa laissa Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (342/2022) säädetään vaativasta virka-avusta, vastaa tavoitteiltaan ja paljolti myös sisällöltään niitä säännöksiä, jotka vuonna 2005 säädetyllä lailla (522/2005) lisättiin silloiseen ja viime kesäkuuhun saakka voimassa olleeseen vuoden 1980 lakiin puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Nämä lakiin vuonna 2005 tehdyt lisäykset olivat kahteen otteeseen käsiteltävinä perustuslakivaliokunnassa (pevl 10/05 vp ja pevl 23/05 vp). Lisäysten mukaisen virka-avun keskeisenä elementtinä ja samalla perustuslakivaliokunnan em. kannanottojen tärkeänä kysymyksenä oli sotilasilma-alusten tai sotavarusteilla varustettujen alusten raskasta aseistusta käyttämällä annettava virka-apu. Perustuslakivaliokunnan em. lausunnoissa omaksumaa linjaa seurattiin sitten rajavartiolaitoksen antamaa vastaavankaltaista virka-apua koskeneessa valiokunnan lausunnossa pevl 9/14 vp ja vastikään lausunnossa pevl 3/22 vp, jonka valiokunta antoi edellä mainitun uuden lain Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (342/2022) säätämisen yhteydessä.

Olen kritisoinut (viimeksi lausunnossa, jonka 14.10.2021 annoin perustuslakivaliokunnalle em. uutta virka-apulakia koskevasta ehdotuksesta)

perustuslakivaliokunnan em kannanottojen sisältöä yhden asian osalta. Kysymys oli siitä, että kyseinen virka-apu saattoi ääritilanteessa merkitä terroristien kaappaman matkustajakoneen alasampumista ja valiokunnan kannanotoissa ei asiallisesti ottaen lainkaan käsitelty sitä, mitä tämä merkitsi kaapatun koneen matkustajien – oletettavasti täysin sivullisten ja alasampumisessa suurella todennäisyydellä kuolevien henkilöiden – perusoikeuksien (hengen, terveyden ihmisarvon) suojan kannalta. - Käsillä olevassa tilanteessa ko. virka-apua on kuitenkin arvioitava valiokunnan lausunnoista (tuoreimpana em. lausunto pevl 3/22 vp) ilmenevien tulkintojen pohjalta.

Poliisilain muutosehdotuksen 2 a § koskee toisen viranomaisen tukea poliisille kansainvälistä apua annettaessa. Säännöksen 3 momentissa säädetään tuesta, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaamman aseistuksen kayttöä. Tämän tuen edellytykset on momentissa nähdäkseni kirjoitettu yhteneväisiksi edellämainitun uuden puolustusvoimien virka-apua poliisillle koskevan lain 8 §:ssä säädettyjen edellytysten kanssa. Tässä kohden ei siten pitäisi olla ongelmia. En pysty oikein arvioimaan, mitä käytännössä voi merkitä se, että momenttia sovellettaisiin lakiin samalla ehdotetun 2 c §:n mukaisesti myös ehdotetussa 2 b §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen, jossa poliisi antaisi tukea ulkoasiainhallinnolle Suomen alueen ulkopuolella ja tarvitsisi siihen toisen viranomaisen tukea. Perustelujen mukaan (s. 57-58 taitteessa) tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun on kyse panttivankitilanteesta. Ehdoteun 2 c §:n viimeisen virkkeen mukaan tällaisen tuen antamiseen sovelletaan, mitä 2 a §:n 2-6 momentissa säädetään ja siten myös em. 3 momenttia, joka koskee vaativaa, sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkamman aseistuksen käyttöä sisältävää virka-apua.

Minusta voisi olla paikallaan, että perustuslakivaliokunta vielä arvioisi, miten aiheellinen, toimiva ja riittävän selvästi säännelty on em. 2 b ja 2 c §:n sisältämä laajennus 2 a §:n 3 momentin sisältämään vaativan virka-avun käyttömahdollisuuteen. Alaa tuntemattomalle voi kuitenkin merkittävämpi kysymys olla se, miten tällainen sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkamman aseistuksen käyttö toimii ja voidaan asianmukaisesti toteuttaa ulkomailla. Riittääkö kansainvälisiin suhteisiin liittyvien vaatimusten kannalta se, että usein mainitun 2 a §:n 1 momentin sanonnaltaan epäselvässä ensimmäisessä virkkeessä on kohta ”apua pyytävän valtion suostumuksella” . Käytännöllisesti merkittävä kysymys voi olla myös se, miten vaativan virka-avun antamista koskeva lailla säädetty päätöksentekoprosessi toimii

myös kiireellisissä tilanteissa, jos ”operaatiokenttä” on ulkomailla ja tarvitaan ehkä myös jatkuvaa yhteydenpitoa toisen valtion päätösvallan käyttäjiin.

"""