

4.6.2026

Puolustusministeriölle

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain muuttamisesta

Suomen Punainen Risti kiittää puolustusministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain muuttamiseksi, joka on ollut lausuntopalvelussa lausuttavana (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/32047/2024).

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin lisäpöytäkirjoihin. Kansainvälinen yhteisö on valtuuttanut Punaisen Ristin kehittämään ja valvomaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta (sodan oikeussääntöjä).

Viitaten tässä lausunnossa alla esitettyihin huomioihin ja perusteluihin **Suomen Punainen Risti esittää, että hallituksen esitykseen lisätään tarkka kuvaus sekä puolustustarvikkeiden vientilupia että puolustustarvikeapua koskevista päätöksentekoprosesseista sekä selvitys siitä, miten eri seikat, erityisesti Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet huomioidaan vaikuttavat päätöksentekoon.** Kuten jäljempänä huomioimme, perustuslaki, hallinto-oikeudelliset periaatteet, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä oikeuskanslerin kannanotot edellyttävät, että päätöksentekoprosessia avataan riittävän tarkasti etukäteen, erityisesti tällaisissa tilanteissa, joissa itse päätöksentekoon liittyvät asiakirjat ja arviot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä.

1. Yleiset huomiot – päätöksenteon avoimuus ja sääntelyn täsmällisyys

On hyvä, että puolustustarvikkeiden vientiä koskevan päätöksenteon avoimuutta, selkeyttä ja ennakoitavuutta vahvistetaan nyt käsillä olevassa lainmuutoksessa. Hyvän, avoimen ja uskottavan päätöksenteon varmistamiseksi olisi perusteltua – ja osin välttämätöntä – kuvata hallituksen esityksessä vientiä koskeva päätöksentekoprosessi nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin.

Tarkoituksena ei ole edellyttää yksittäisten vientilupapäätösten tai niiden perustelujen julkisuutta. On ymmärrettävää, että yksittäisiin vientilupiin ja niiden käsittelyyn liittyy ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia, jotka edellyttävät luottamuksellisuutta. Osittain juuri tästä syystä päätöksenteon uskottavuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi keskeistä on prosessin läpinäkyvyys: hallituksen esityksessä tulisi ilmetä riittävän selkeästi:

- mitä vaiheita päätöksentekoon kuuluu,
- mitkä viranomaiset osallistuvat arviointiin ja päätöksentekoon,
- miten toimivalta ja vastuut jakautuvat,
- millä kriteereillä kokonaisarviointi muodostetaan sekä

SUOMEN PUNAISEN RISTIN LAUSUNTO

4.6.2026

- millaisiin tietolähteisiin ja arviointimenetelmiin tukeudutaan erityisesti ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden riskien arvioinnissa.

Tällainen sääntely vahvistaa päätöksenteon legitimeettiiä sekä luo paremmat edellytykset viranomaisten omalle laillisuusharkinnalle ja päätösten jälkikäteiselle arvioinnille.

2. Valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellinen näkökulma

Tarve selkeyttää päätöksentekoprosessia kytkeytyy keskeisiin perustuslaillisiin vaatimuksiin.

Ensinnäkin perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen lainalaisuusperiaate edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että toimivallan rajat ovat riittävän täsmällisesti määriteltäviä. Tämä koskee myös moniviranomaisissa prosesseissa tehtävää kokonaisharkintaa.

Perustuslain 118 §:ssä turvattu virkavastuu edellyttää, että viranomaisten toimivaltuudet, tehtävät ja vastuusuhteet ovat riittävän selkeitä. Mikäli päätöksentekoprosessin keskeiset elementit, vastuunjako ja arviointiperusteet jäävät epäselviksi, tämä heikentää käytännössä edellytyksiä huolehtia virkavastuun asianmukaisesta toteutumisesta.

Lisäksi perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus hyvään hallintoon voidaan katsoa edellyttävän, että päätöksentekomenettely on riittävän selkeästi jäsennetty ja ennakoitava. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa yksittäisten päätösten julkisuus on rajattu.

Oikeuskansleri on lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta ydinenergialain sekä rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 72/2026 vp) korostanut tarvetta määritellä päätöksentekojärjestelmän perusteet selkeästi. Oikeuskanslerin perustelut liittyivät tältä osin keskeisesti eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen. Oikeuskanslerin korostamat vaatimukset päätöksenteon perusteiden ja toimivaltasuhteiden riittävästä kuvaamisesta ovat merkityksellisiä myös tässä yhteydessä; erityisesti kun yksittäisiin päätöksiin ja niiden tausta-aineistoihin kohdistuu laajaa salassapittoa.

3. Tarve täsmentää kokonaisarvioinnin sisältöä

Vuonna 2012, kun lakia puolustustarvikkeiden viennistä valmisteltiin, Suomen Punainen Risti toi lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle esille, *”että laissa tai ainakin hallituksen esityksessä olisi selkeämmin kirjattu prosessi, jonka perusteella puolustusministeriö tai vaihtoehtoisesti valtioneuvoston yleisistunto, tekee kokonaisarviointinsa.”*

Lain säätämisen jälkeen julkisuuteen tulleet yksittäiset vientilupapäätökset sekä oikeuskanslerin ratkaisut (esim. oikeuskanslerin 10.11.2025 antama ratkaisu OKV/1198/10/2025) vaikuttavat osin vahvistavan lausunnossa esitettyjä huolia.

Vaikka oikeuskansleri ei katsonut asiassa olevan perusteltua epäilyä lainvastaisesta tai virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä, hän kuitenkin korosti EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden merkitystä:

Kiinnitän kuitenkin yllä voimassa olevasta oikeudesta todetun perusteella puolustusministeriön ja ulkoministeriön huomiota niiden velvollisuuteen ottaa vientilupia myönnettäessä huomioon kansainvälisestä ja EU-oikeudesta johtuvat rajoitteet tuotteiden viennille sellaisissa tapauksissa, joissa on perusteltua aihetta epäillä, että kohdamaa on rikkonut tai rikkoo kansainvälisestä oikeudesta taikka kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta johtuvia velvollisuuksia.

SUOMEN PUNAISEN RISTIN LAUSUNTO

4.6.2026

Vaikka sääntelystä käy yleisellä tasolla ilmi lupaharkinnan perusteet, kokonaisarvioinnin sisältö ja eri kriteerien keskinäinen painoarvo ovat edelleen epäselviä.

E erityisen tärkeää olisi kuvata, miten – jos lainkaan – valtioneuvosto voi kokonaisharkinnassa päätyä ratkaisuun, joka poikkeaa ulkoministeriön ihmisoikeus- tai humanitaarisen oikeuden riskiarviosta. Tarve on selkeyttää:

- miten kokonaisharkinta suhteutuu sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin sekä
- voidaanko ja millä perusteilla ulkoministeriön kielteinen riskiarvio sivuuttaa.

Koska EU-oikeus ja kansainväliset velvoitteet asettavat ehdollisen kiellon tilanteissa, joissa on merkittävä riski vakaviin oikeudenloukkauksiin, olisi perusteltua selvittää, miten tämä rajoite huomioidaan kokonaisharkinnassa.

4. Puolustustarvikeapu – sääntely ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen

Puolustustarvikeapua koskevaa päätöksentekoa tulee tarkastella erikseen sääntelyn selkeyden näkökulmasta. Puolustustarvikeapua koskevat päätökset tehdään nykyisin lain kansainvälisestä avusta, yhteistoiminnasta tai muusta kansainvälisestä toiminnasta annetun lain (418/2017) nojalla, eikä puolustustarvikkeiden viennistä annettua lakia tällaisiin tilanteisiin sovelleta.

Kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten välisessä vuoropuhelussa on kuitenkin tullut esiin epäselvyyksiä siitä, miten puolustustarvikeapua koskevissa päätöksissä varmistetaan kansainvälisten velvoitteiden asianmukainen huomioiminen. Lokakuussa 2022 ulkoministeriön asevalvonnan yksikön kanssa käydyissä keskusteluissa nousi esille, että ulkoministeriö ei ollut mitenkään osallistunut puolustustarvikeapuun liittyviin tavanomaisiin riskiarviointeihin ainakaan ensimmäisen Ukrainaan toimitetun puolustustarvikeapupäätöksen yhteydessä.

Tämän takia järjestöt tiedustelivat pääministeriltä, ulkoministeriltä sekä puolustusministeriltä, millä tavoin kansainvälisen asekauppasopimuksen (SopS 33/2014) sekä EU:n yhteisen kannan (2008/944/YUTP) edellyttämät riskiarvioinnit oli tehty. Puolustusministeriö totesi vastauksissaan, että arviot oli tehty kokonaisharkintana ministeriössä. Vastauksissa ei kuitenkaan tarkemmin kuvattu arviointimenettelyä, siihen osallistuneita tahoja, käytettyjä tietolähteitä tai sitä, millä tavoin ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden riskit oli konkreettisesti arvioitu.

Järjestöjen lisäkysymyksistä huolimatta näihin seikkoihin ei saatu tarkennuksia, eikä myöskään annettu perusteluja sille, miksi puolustustarvikeapua koskevissa päätöksissä poiketaan vientilupamenettelyssä vakiintuneesta käytännöstä, jossa ulkoministeriö vastaa riskinarvioinneista. Poikkeavaa menettelyä perusteltiin lähinnä sovellettavalla lainsäädännöllä.

Edellä kuvattu korostaa tarvetta kuvata ja selkeyttää puolustustarvikeapua koskevaa päätöksentekoprosessia lainsäädännössä ja/tai sen perusteluissa. Kun yksittäiset päätökset ja niitä koskevat arviot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä, korostuu tarve kuvata yleisellä tasolla menettelytavat, vastuut ja arviointiperusteet.

Sinänsä nykyistä sääntelyratkaisua ei ole välttämätöntä muuttaa. Keskeistä kuitenkin on, että hallituksen esityksessä todetaan selkeästi seuraavat lähtökohdat:

- puolustustarvikeapuun soveltuvat samat EU- ja kansainvälisoikeudelliset velvoitteet kuin puolustustarvikkeiden vientiin, sekä

SUOMEN PUNAISEN RISTIN LAUSUNTO

4.6.2026

- näiden velvoitteiden asianmukainen huomiointi edellyttää vastaavanlaista systemaattista ja dokumentoitua arviointia kuin vientilupamenettelyssä.

Tämän varmistamiseksi myös käsillä olevassa hallituksen esityksessä tulee todeta nimenomaisesti, että puolustustarvikeapua koskevassa päätöksenteossa:

- sovelletaan ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden riskinarvioinnissa samoja kansainvälisoikeudellisia arviointikriteereitä kuin puolustustarvikkeiden vientilupamenettelyssä, sekä
- arviointi tehdään riittävän riippumattomasti ja objektiivisesti.

Yhdenmukaiset menettelyt turvaavat osaltaan sen, että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet otetaan asianmukaisesti huomioon myös puolustustarvikeapua koskevissa ratkaisuissa.

5. Riskiarvioinnin yhdenmukaistaminen

Suomen Punainen Risti esittää edellä esitetyin perustein myös, että hallituksen esityksessä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevat riskinarvioinnin menettelyt tulisi kuvata selkeästi ja yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko kyse kaupallisesta viennistä vai puolustustarvikeavusta.

Tätä lähtökohtaa tukee myös oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö, jossa on korostettu ministeriöiden velvollisuutta tehdä itsenäinen ja huolellinen arvio kansainvälisistä velvoitteista sekä noudattaa varovaisuusperiaatetta erityisesti ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden riskien osalta.

Aseiden siirtoihin liittyvä ennakoiva riskinarviointi on keskeinen keino ehkäistä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vakavia loukkauksia. Riskinarvioinnin tarkoituksena ei ole arvioida aseviennin poliittista tarkoituksenmukaisuutta vaan vähentää riskiä siitä, että siirrettyjä aseita käytetään tavalla, joka johtaa vakaviin humanitaarisen oikeuden loukkauksiin.

6. Yhteenveto

Hallituksen esitystä tulisi täydentää siten, että:

1. **Päätöksentekoprosessi kuvataan nykyistä yksityiskohtaisemmin** (toimivalta, vastuut, vaiheet ja arviointimenetelmät).
2. **Kokonaisarvioinnin sisältöä ja rajoja täsmennetään**, erityisesti suhteessa sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.
3. **Ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden riskinarvioinnin menettelyt kuvataan selkeästi**, mukaan lukien käytettävät tietolähteet ja arviointikriteerit yleisellä tasolla.
4. **Puolustustarvikeapua koskevassa sääntelyssä** todetaan nimenomaisesti, että **samat kansainväliset velvoitteet soveltuvat ja että riskinarviointi toteutetaan vastaavalla tavalla kuin vientilupamenettelyssä.**

Eero Rämö
pääsihteeri
Suomen Punainen Risti