Veli-Pekka Viljanen

HE 193/2022 vp laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 23.11.2022

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia (418/2017). Merkittävimpänä muutoksena voidaan pitää ehdotusta lain soveltamisalan laajentamisesta (1 §). Lisäksi kiireellisten päätöksentekomenettelyiden edellytyksiä ehdotetaan väljennettäväksi (4 ja 5 §).

Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta on säädetty tavallisena lakina perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2016 vp, PeVL 17/2017 vp). Keskityn sen vuoksi arvioimaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta erityisesti edellä mainittuja muutosehdotuksia.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lain soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajat huomioiden. Lisäksi muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan (HE, s. 1).

Muutos toteutettaisiin siten, että lain soveltamisalaa määrittävään 1 §:n 1 momenttiin lisättäisiin sanat ”sekä yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa”. Muotoiluehdotus on tältä osin hyvin yleisluonteinen, verrattuna myös nykyiseen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaan määrittelyyn (”päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämistä niiltä”).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhteistoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jota Suomi toteuttaa varsinaista avunpyyntöä yhdessä kumppanien (toisessa kohdassa: keskeisimpien kansainvälisten kumppanien) kanssa joko Suomen alueella tai Suomen rajojen ulkopuolella (HE,

s. 31, 70). Edelleen perustelujen mukaan yhteistoiminta kumppanien kanssa voi tukea Suomen puolustusta myös tilanteissa, joissa ei ole kyse avunpyynnöstä, vaan Suomen puolustukseen ja turvallisuuteen liittyvistä tarpeista tai kaikkien osapuolten yhteisistä intresseistä sekä kahden- tai monenvälisten yhteistyöasiakirjojen toimeenpanosta. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välisessä puolustusyhteistyössä suunnitellussa yhteistoiminnassa, kuten aluevalvontayhteistyössä, on kyse yhteisestä tarpeesta lähtöisin olevasta toiminnasta eikä ainoastaan toisen osapuolen avunpyynnöstä ja siihen vastaamisesta. Yhteistoiminnassa voi olla kyse myös esimerkiksi kybertoiminnan estämisestä yhteistyössä toisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa. Yhteistoiminta voi tapahtua joko Suomessa, esimerkiksi aluevalvontayhteistyössä, Suomen rajojen ulkopuolella alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin taikka toisen valtion alueella (HE, s. 44).

Muulla kansainvälisellä toiminnalla tarkoitettaisiin puolestaan Suomen omista tarpeista lähtevää toimintaa Suomen alueen ulkopuolella (HE, s. 31,70). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muulla kansainvälisellä toiminnalla tarkoitettaisiin yleisesti tilanteita, joissa Suomen viranomaisen olisi tarpeen toimia ulkomailla itsenäisesti tai toisen Suomen viranomaisen tukena ilman ulkopuolelta tulevaa pyyntöä. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa poliisi tai Puolustusvoimat toimisivat ulkoasiainhallinnon tukena esimerkiksi evakuointi- ja panttivankitilanteissa. Muulla kansainvälisellä toiminnalla tarkoitetaan siten Suomen omiin tarpeisiin perustuvaa toimintaa, joka tapahtuu lähtökohtaisesti ulkomailla taikka kansainvälisessä toimintaympäristössä (HE, s. 44).

Perusteluista ilmeneviä täsmennyksiä käsitteisiin ei ole suoraan luettavissa säädöstekstistä. Säädöstekstissä ei ole myöskään pyritty mitenkään määrittelemään yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan käsitteitä kyseisen lain kontekstissa. Osittain soveltamisalan epämääräisyyttä tosin selventää 1 §:n 1 momentin 6 kohtaa käsittävä luettelo lain tarkoittamasta toiminnasta.

Pidän kuitenkin lähtökohtaisesti ongelmallisena, että lain soveltamisalaa pyritään olennaisesti laajentamaan ehdotetulla tavalla hyvin yleiseen muotoon kirjoitetuilla käsitteillä, joille on tarkoitus antaa esityksen perustelujen valossa niiden normaalia kielellistä sisältöä rajatumpi merkitys. Kiinnitän tältä osin huomiota perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännös edellyttää, että julkisen vallan käyttöä ja sitä koskevaa päätöksentekomenettelyä koskevan lainsäädännön soveltamisalan tulee olla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Sinänsä en näe valtiosääntöoikeudellista estettä, että lain

soveltamisalaa laajennetaan perusteluissa ehdotetulla tavalla täsmennettynä. Katson kuitenkin, että perusteluissa esitettyjen täsmennysten tulisi ilmetä selkeämmin suoraan lakitekstistä.

Laissa säädetyistä päätöksentekomenettelyistä poikkeuksellisen kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa ehdotetaan poistettavaksi säännöksiin nykyisin sisältyvä maantieteellinen rajaus. Sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajauksia ehdotetaan muutettavaksi vähemmän tilannekohtaisiksi (HE, s. 1).

Nykyinen 4 §, joka koskee menettelyä kiireellisissä asioissa ja joissa asianomainen ministeriö voisi poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa päättää avun antamisesta ja pyytämisestä, sai nykyisen sisältönsä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Valiokunta totesi ensinnäkin, että perustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallan jaosta. Valiokunnan mukaan lakiehdotuksessa tarkoitetut kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan suurelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita, ettei päätöksentekoa niistä voitu perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä uskoa ministeriölle. Ministeriön toimivallan ulkopuolelle tuli perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä rajata lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu apu, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 5 kohdassa tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä apu ja 6 kohdassa tarkoitettu laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeä apu. Tällaiset muutokset olivat perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 564/2016 vp, s. 5-6).

Perustuslakivaliokunnan voimassa olevaa lakia säädettäessä omaksuma kannanotto ilmentää käsitystä, jonka mukaan ministeriön toimivalta kiireellisyystapauksissakin tulee rajata mahdollisimman kapeaksi eikä se saa käsittää päätöksentekoa, jota voitaisiin luonnehtia laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita koskevaksi. Myöskään tarve kiireellisyysmenettelylle ei näytä kovin merkittävältä, koska kyseistä säännöstä ei ole tämän mennessä sovellettu kertaakaan (HE, s. 23). Lisäksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekovalmius on erityisesti etäyhteyksien lisääntyvän käytön johdosta viime vuosina nopeutunut olennaisesti (HE, s. 23). Siten tilanne, jossa 2 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin tekemää päätöstä ei olisi mahdollista tehdä riittävän nopeasti, olisi käytännössä äärimmäisen poikkeuksellinen.

Hallituksen ehdottamassa muodossa 4 §:n kiireellisyysmenettelyn ala ei merkittävästi laajenisi maantieteellisen rajauksen poistamisen johdosta (ks. HE, s. 73). Olennaista olisi, että kiiremenettely koskisi edelleen vain poikkeuksellisen kiireellisiä ja vakavia tilanteita, joissa normaalista päätöksentekomenettelystä ei voitaisi pitää kiinni. Tältäkin osin asia olisi viipymättä saatettava valtioneuvoston yleisistunnon tietoon, jolloin avun tai toiminnan jatkamisesta päätettäisiin normaalimenettelyssä. Edellä esitetyin perustein en pidä ehdotettua 4 §:ää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Menettelyä sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa koskevan lain 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun sijaan säännöstä sovellettaisiin ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavan vaaran torjumiseksi. Säännöstä sovellettaisiin edelleen lisäksi valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vaaran torjumiseksi. Toiseksi säännökseen lisättäisiin näihin vaikutuksiltaan rinnastettavat tilanteet. Kolmanneksi esitetään vaaran välittömyyden edellytyksestä luopumisesta. Neljänneksi ehdotetaan maantieteellisen rajauksen poistamista. Lain 5 §:ssä säädetty päätöksentekomenettely säilytettäisiin ennallaan. Säännös rajattaisiin edelleen poikkeuksellisen kiireellisiin ja vakaviin tilanteisiin.

Perustuslakivaliokunta katsoi voimassa olevaan lakiin sisältyvää sotilaallisia voimakeinoja koskevaa kiireellisyysmenettelyä käsitellessään, ettei se taannut eduskunnalle yhtä tehokasta tapaa vaikuttaa päätökseen etukäteisesti kuin lain 3 §:ssä säännelty tavanomainen menettely. Toisaalta valiokunta kiinnitti huomiota, että säännöksen soveltaminen oli rajattu vain poikkeuksellisen kiireellisiin ja vakaviin tilanteisiin ja suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi välttämättömään apuun. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely 5 §:ssä ei kokonaisuutena arvioituna ollut ristiriidassa valiokunnan aikaisemman eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamista koskevan käytännön kanssa, eikä se muodostunut ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Valiokunta korosti vielä myös sitä seikkaa, ettei ehdotettu sääntely eduskunnan osallistumisen muodoista vaikuttanut perustuslain 47 ja 97 §:stä johtuvaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen eikä perustuslain 96 §:stä johtuvaan eduskunnan osallistumiseen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun (PeVL 17/2017 vp, s. 4).

Hallituksen esityksen arvion mukaan säännökseen nyt ehdotetut muutokset eivät merkittävästi vaikuttaisi eduskunnan toimivaltaan tai vaikutusmahdollisuuksiin, koska säännös olisi edelleen rajattu poikkeuksellisen kiireellisiin ja vakaviin tilanteisiin ja koska kiireellisyysmenettelyn

käyttöönoton kynnys jäisi edelleen riittävän korkeaksi. Valtioneuvoston olisi edelleen annettava asiassa selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ennen 5 §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa. Päätöksenteon jälkeen asia saatettaisiin välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi, jolloin avun tai toiminnan jatkamisesta tai lopettamisesta päätetään lain 2 ja 3 §:ssä säädetyssä normaalissa päätöksentekomenettelyssä. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta eduskunnan perustuslain 47 ja 97 §:n mukaiseen tiedonsaantioikeuteen (HE, s. 73-74). Voin tältä osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa omaksuttuun kantaan.

Muilta osin viittaan hallituksen esityksen varsin kattavaan perustuslakitarkasteluun (s. 69-75), jossa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin kannanottoihin minulla ei ole erityistä huomauttamista.