Tuomas Ojanen

23.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 193/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi[1]

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun ohella Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden (muu kansainvälinen toiminta). Lisäksi muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan.
2. Laissa säädetyistä päätöksentekomenettelyistä poikkeuksellisen kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa poistettaisiin maantieteellinen rajaus. Sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajauksia ehdotetaan muutettavaksi vähemmän tilannekohtaisiksi kuitenkin niin, että kiireellisyysmenettely koskisi edelleen erittäin poikkeuksellisia tilanteita. Lain nimike ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaisi lain soveltamisalaan tehtäviä tarkennuksia.
3. Puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan lisäämisestä lainsäädäntöön. Lisäksi konsulipalvelulakia (498/1999) ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin sääntely ulkoministeriön mahdollisuudesta pyytää tukea toiselta Suomen viranomaiselta konsulipalvelulaissa tarkoitettujen konsulipalveluiden antamiseksi Suomen alueen ulkopuolella. Viranomainen, jolta tukea pyydetään, määräytyy kunkin konsulipalvelutehtävän yhteydessä erikseen riippuen kyseisen tehtävän vaatimuksista ja tarpeista. Hallituksen esitykseen sisältyvät myös lakiehdotukset poliisia ja muita sisäisen turvallisuuden viranomaisia koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.
4. Esityksen mukaan sen taustalla ovat olleet yhtäältä Afganistanin evakuointioperaation 2021 yhteydessä tunnistetut tarpeet sekä toisaalta esityksessä kuvatut turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutokset (ks. tarkemmin erit. s. 5-7).

[1] Kuten esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta ilmenee, olin esitysluonnoksesta kuultavana ulkoministeriön asettamassa hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä. Ks. s. 8.

Arvion lähtökohdat

5. Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2017 vp ja PeVL 64/2016 vp). Samoin useat muut esityksellä muutettavat lait on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 65/2016 vp).
6. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen (jakso 9) ohella esityksessä on muutoinkin tehty varsin runsaasti ja yksityiskohtaisesti selkoa esityksen perustuslakikytkennöistä sekä vaikutuksista esimerkiksi ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin (4.2.2).
7. Esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtiin ei nähdäkseni ole olennaista lisättävänä.

Yleisarvio

8. Esitys on huolellisesti valmisteltu sisältäen ehdotettuja lainmuutoksia koskevat informatiiviset säännöskohtaiset perustelut ja säätämisjärjestysperustelut.
9. Ehdotetut muutokset ovat osaksi selventäviä ja tarkentavia, mutta osaksi myös lain ja sen mukaisen päätöksenteon alaa merkittävästikin laajentavia.
10. Vaikka 1. lakiehdotuksen mukaiset muutokset asiallisesti laajentavat lain soveltamisalaa ja sen mukaisen päätöksenteon alaa, 1. lakiehdotuksen muutokset eivät kuitenkaan muuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa taikka eduskunnan asemaa ja osallistumista päätöksentekoon voimassa olevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin verrattuna.
11. Nähdäkseni voidaan olennaisessa yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista sekä varsinkin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.
12. Näin ollen en pidä tarpeellisena alkaa enemmälti toistamaan tai kertomaan toisin sanoin esityksestä ilmenevää.
13. Pidän kuitenkin tarpeellisena vielä erikseen arvioida esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia toimivaltasääntelyä ja julkisen vallan käyttöä koskevan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

Ehdotettu sääntely lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta

14. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä annettua lakia siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään – ja sitä myöden muuallakin lakiin - lisätään käsitteet ”yhteistoiminta” ja ”muu kansainvälinen toiminta”. Ehdotetut muutokset laajentaisivat kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä annetun lain soveltamisalaa ja siten myös siinä säädetyn päätöksenteon alaa. Hallituksen esitykseen sisältyvillä liitelakiehdotuksilla saatettaisiin kyseinen lainsäädäntö sopusointuun 1. lakiehdotuksen mukaisten muutosten kanssa.

15. Esityksessä on tietoisesti omaksuttu sääntelyratkaisu, ettei lain lainsoveltamisalaa ja edelleen lain mukaista päätöksentekoa määrittäviä keskeisiä käsitteitä määritellä tarkemmin laissa esimerkiksi lakiin sisällytettävällä määritelmäsäännöksellä. Sitä vastoin esityksessä on tehty tarkemmin selkoa käsitteiden merkitys- ja käyttöyhteyksistä yksityiskohtaisissa perusteluissa.
16. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee aina olla palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.
17. Esityksen esille tuomaksi kenties keskeisemmäksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi muodostuukin kysymys ehdotetun sääntelyn täsmällisyydestä v. väljyydestä, so. se, missä määrin tietyistä seikoista tulisi säätää riittävän täsmällisesti laissa, vai missä määrin on riittävää tehdä selkoa lain säännösten käyttö- ja merkitysyhteyksistä sekä soveltamisedellytyksistä ja -rajoituksista esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.
18. Esityksen mukaan sääntelyratkaisuun on vaikuttanut muun muassa lakiehdotuksen tavoite lisätä tarvittavaa joustavuutta lain soveltamisessa, soveltamisesta saadut kokemukset erilaisista tilanteista ja soveltamistilanteiden mahdollinen osittainen päällekkäisyys. Sääntelyratkaisua perustellaan esityksessä myös sillä, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n käsitteitä rajaavat lain 1 §:n luettelo soveltamistilanteista sekä edellytys kansainvälisen oikeuden huomioonottamisesta, kuten myös päätöksentekotaso.
19. Ehdotettua sääntelyratkaisua ja yleensäkin ehdotetun sääntelyn joustavuutta ja yleispiirteisyyttä arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon ehdotetun sääntelyn asiayhteys ja muut erityispiirteet. Ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys ylimpien valtioelinten päätöksentekoa sekä ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon päätöksentekoa koskevasta sääntelystä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti huomattavan merkittävissä ja laajakantoisissa asiakokonaisuuksissa, joihin liittyvät päätöksentekoasetelmat ja -tilanteet ovat erilaisia ja usein vaikeasti ennakoitavia sekä toisinaan huomattavan äkillisiä ja erityisen ripeää päätöksentekoa vaativia. Kansainvälisen avun, yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan merkitys- ja käyttöyhteydet voivat käytännössä myös olla osin päällekkäisiä.
20. Merkitystä sääntelyn arvioinnissa voidaan edelleen antaa sille, että esitykseen sisältyvät lakiehdotusten yksityiskohtaiset perustelut ovat verraten laajat ja informatiiviset; ne antavat merkittävässä määrin tarkempaa johtoa sinänsä varsin väljien säännösten tapauskohtaiselle tulkinnalle ja soveltamiselle.
21. Edelleen merkitystä sääntelyn arvioinnissa perustuslain kannalta voidaan antaa sille, että ehdotettuja säännöksiä soveltavat valtioneuvosto ja tasavallan presidentti sekä ministeriöt ja muut viranomaiset, jotka ovat päätöksenteossaan sidottu perustuslain ja kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomen EU-jäsenyydestä ja kansainvälisistä sopimuksista seuraaviin velvoitteisiin. 1. lakiehdotuksen 1 §:n luettelo rajaisi myös säännösperusteisesti soveltamistilanteita ja siten päätöksentekoa sekä edellyttäisi myös YK:n perusoikeuskirjan ja yleensä kansainvälisen oikeuden sekä myös EU:n perussopimusten huomioonottamista päätöksenteossa.

22. Lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta valtioneuvosto, tasavallan presidentti ja muut päätöksentekijät ovat julkisen vallan lukuun laskettavina tahoina sidottuja päätöksenteossaan kotimaisten perusoikeuksien ohella Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.
23. Edellä esitetyn perusteella ehdotettava sääntely voi nähdäkseni olla perustuslain kannalta merkittävästi joustavampaa ja yleisluontoisempaa kuin esimerkiksi perusoikeuksiin välittömästi puuttuvalta sääntelyltä yleensä edellytetään.

Lausumat

24. Edellä esitetystä huolimatta perustuslain kannalta ei tietenkään ole estettä myöskään sille, että mietintövaliokunta vielä harkitsisi ja selvittäisi, voidaanko nyt vain perusteluissa esitetyistä seikoista säätää ehdotettua enemmän laissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi todeta tämän.
25. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi syytä sisällyttää lain soveltamista ohjaava lausuma, joka korostaa päätöksentekijöiden sidonnaisuutta päätöksenteossaan perustuslakiin, YK:n perusoikeuskirjaan, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU:n perussopimuksiin.