Janne Salminen 22.11.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös muun kansainvälisen vastaavan toiminnan, jossa on kysymys Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnasta itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden. Samalla selvennettäisiin lain soveltamista Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan. 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. Samalla puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin ehdotetaan muutoksia, jotka johtuvat yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan lisäämisestä lainsäädäntöön. Muutoksia ehdotetaan myös konsulipalvelulakiin, poliisilakiin, pelastuslakiin, rajavartiolakiin, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin, ampuma-aselakiin ja siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin.

2. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Kysymys on budjettilaeista.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointia

4. Nykyinen laki kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sisältää säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettäessä noudatettavasta *ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä*. Sitä sovelletaan päätöksentekoon merkittävän kansainvälisen avun antamisesta toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä päätöksentekoon pyydettäessä merkittävää apua toiselta valtiolta, Euroopan uni-

onilta tai kansainväliseltä järjestöltä. Avunantoa tai sen pyytämistä harkittaessa huomioon tulee ottaa YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet ja muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännöt. Lakia sovelletaan ylimpien valtioelinten päätöksentekoon, jos kyse on avusta, 1) joka perustuu EU:n yhteisvastuulausekkeen tai 2) keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteisiin, tai 3) avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, tai avusta 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka 6) laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Useampi oikeusperusta voi tulla sovellettavaksi samanaikaisesti. Käytännössä kansainvälistä apua annettaessa ja vastaanotettaessa sovellettavaksi on tähän asti tullut samanaikaisesti useampi näistä perusteista. Laki sisältää säännökset menettelystä avun antamisesta ja vastaanottamisesta päättämisestä, eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon ja erityiset säännökset päätöksenteosta erityisen kiireellistä päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa sekä vielä säännökset menettelystä niissä kiireellisissä tilanteissa, joissa tilanne edellyttää sotilaallisia voimakeinoja.

5. Käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiä muutoksia nyt käsillä olevassa ehdotuksessa ovat etenkin se, että 1) kansainvälistä apua voitaisiin antaa myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä itsenäisesti tai Suomen viranomaisen tukena. Toinen 2) myös valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen muutos liittyy kiireellisyysmenettelyihin, joissa miten sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajauksia ehdotetaan hieman väljennettäviksi ja maantieteelliset rajaukset poistuisivat. Periaatteessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa myös tilanteessa, jossa Suomi olisi Naton jäsen. Siihen liittyen sääntelyä voi kuitenkin olla tarpeen vielä tarkistaa.

6. Voimassa oleva laki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on sen säätämisen yhteydessä antanut lausunnot PeVL 64/2016 vp ja PeVL 17/2017 vp. Lisäksi perustuslakivaliokunta on antanut lausunnot kyseisen lain soveltamisalaan kiinteästi kytkeytyvien lakien säätämisen yhteydessä (erit. PeVL 65/2016 vp ja PeVL 66/2016 vp).

7. Käsillä olevan lainsäädäntö säätää vain päätöksentekomenettelystä. Se ei lähtökohtaisesti luo toimivaltaa itse asiassa. Tämä seikka on hankaloittanut voimassa olevan lain valtiosääntöoikeudellista tarkastelua, ja periaatteessa vastaava hankaluus on käsillä nytkin. Periaatteessa tämä on myös se kriittinen näkemys, joka ilmenee myös niissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, jotka on annettu voimassa olevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä. Päätöksentekomenettelyn sääntelyssä on siten otettava asianmukaisesti huomioon perustuslain säännökset valtioelinten toimivallasta ja keskinäisistä suhteista päätöksentekotilanteissa. Tällöin relevanteiksi muodostuvat eduskunnan, tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivallasta ja päätöksentekomenettelyjen puitteita koskevat perustuslain säännökset tämän päätöksenteon konteksteissa.

8. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu asianmukaisesti esiin, sääntely periaatteessa palautuu valtiosäännön perusteisiin myös siltä osin, että Suomen perustuslain 1.3 §:n mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi ja on Euroopan unionin jäsen. Tämä periaatteessa muodostaa myös päätöksentekomenettelyjen kontekstin. Materiaalisen päätöksenteon säädetyn ja nyt tarkistettavaksi ehdotetun menettelyn sisällä tulee ottaa tämä huomioon ja lisäksi se on luonnollisesti perustuslain ja myös esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sitomaa.

9. Jos nyt tarkistettavaksi ehdotettua lainsäädäntöä ei olisi, eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä tapahtuisi menettelyllisesti perustuslain, valtioneuvostosta annetun lain, valtioneuvoston ohjesäännön ja toimialakohtaisen lainsäädännön perusteella. Yhteensovittamisen tarpeet ja erilaisten tilanteiden ennakoinnin vuoksi on mielestäni edelleen tarpeellista, että on tämänkaltaista sääntelyä, joka pyrkii ennakoimaan erilaisia päätöksentekotilanteita ja ottamaan huomioon niiden erilaiset tyypit yhtäältä soveltamisalassa ja toisaalta erilaisissa kiireellisyyden asteissa ja myös mahdollisesti niihin liittyvät sotilaallisen voimakeinojen käytön tilanteet. Samalla se kiinnittää huomiota eri tilanteissa valtioelinten väliseen balanssiin ja pyrkii etukäteen varmistamaan, että tämä balanssi pysyy.

10. Viime aikoina on kertynyt myös kokemusta muutosehdotuksen kohteena olevan lainsäädännön käytännön soveltamistilanteista, ja osin muutostarpeet ovat perusteltuja myös niissä kertyneiden kokemusten perusteella. Kiiremenettelyn käytöstä ei ole käytännössä kokemuksia, mutta myös siihen ehdotetaan tarkistuksia.

11. *Käsitykseni mukaan nyt käsillä olevan ehdotuksen arvioinnissa muutettavan lainsäädännön säätämisen yhteydessä annetut perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 64/2016 vp ja PeVL 17/2017 vp ja niissä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset tulkinnat ovat edelleen relevantit*. En näe, että valtiosääntökehitys sen jälkeen edellyttäisi jotenkin mainituista lausunnoista ilmenevien seikkojen tarkistamista joiltain osin.

12. Nyt käsillä oleva ehdotus *lähtökohtaisesti ottaa käsitykseni mukaan asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan mainitsemissani lausunnoissa PeVL 64/2016 vp ja PeVL 17/2017 vp* esittämät valtiosääntöoikeudelliset näkemykset.

13. Käsitykseni mukaan *hallituksen esityksessä nyt ehdotetut muutokset ovat valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä huomattavia ja kuten hallituksen esityksessä tuodaan asianmukaisesti esiin väljentävät sääntelyä ja avaavat sen soveltamistilanteita uusiin yhteyksiin*.

14. Samalla *ne eivät kuitenkaan muuta arvioni mukaan niitä kyseisen laintasoisen sääntelyn, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä peruspiirteitä ja laissa jo omaksuttuja perusratkaisuja siten, että muutokset muodostuisivat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi*.

15. Perustuslaissa ja valtiosäännössä yleisemminkin on perustettu valtioelinten tietty toimivalta ja luotu eri toimielinten toimivaltoihin perustuvat ylimpien valtioelinten keskinäiset suhteet, joita alemmassa lainsäädännössä ja käytännössä on noudatettava. Suhteet eivät lähtökohtaisesti ole elastiset, minkä vuoksi sääntelyssä on tarvetta tarkkarajaisuuteen. Tämä puolestaan liittyy ennen kaikkea ylimmän toimeenpanovallan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin väliseen suhteeseen, ja tasavallan presidentin toimivallan erityiseen rajattuisuuteen. Nämä tekijät puolestaan liittyvät ylimpien valtioelinten poliittisen ja oikeudellisen vastuun järjestelyihin. Tässä käsillä olevassa tapauksessa liityntä on erityisesti siihen, miten toimeenpanovallan poliittinen ja oikeudellinen vastuu on järjestetty suhteessa eduskuntaan. Tällöin päätöksentekomenettelyistä on säädettävä perustuslaissa säädettyjä puitteita noudattaen.

16. Samalla ehkä nyt käsillä olevan kaltaisissa sääntelyissä erilaiset mahdollisesti ennakoimattomat tilanteet voidaan tuoda osaksi lainsäädäntöä määrittelemällä käsitteet niin, että niis-

sä voidaan valtiokäytännössä suorittaa tulkintaa, jolla katetaan näitä tilanteita. Lisäksi esimerkiksi lainvalmisteluaineistoissa esimerkinomaisin luetteloin voidaan pyrkiä kuvaamaan, millaisiin tilanteisiin sääntelyllä on pyritty vastaamaan ja millaisiin ei. Vaikka päätöksentekotilanteisiin tuodaan soveltamisalan laajennuksen myötä uusia kategorioita ja niiden käsitteet sinänsä ovat osin säädösperusteisesti määrittelemättömiä (”*yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa*”), niitä voitaneen kuitenkin pitää sillä tavalla riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina lainvalmisteluaineiston kautta määrittyvinä, että ne luovat itse päätöksentekomenettelylle asianmukaiset puitteet. Vaikka ehdotetuilla muutoksilla lain soveltamisalaa laajennetaan säädetyltä sisällöltään avointen käsitteiden avulla, tällainen sääntely kohdistuu kuitenkin vain ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyyn, ja oikeastaan 1 §:n luettelo myös tarkentaa lain soveltamisalaa. Käsitykseni mukaan nämä käsitteet eivät päätöksentekomenettelyssä muodostu ongelmallisiksi, kun ne eivät kuitenkaan muuta perustuslaissa säädettyä kyseisten toimielinten toimivaltaa eikä siinä säädettyä päätöksentekomenettelyn perustaa.

17. Lähtökohtaisesti pidän keskeisenä arvioinnissa sitä, että siitä huolimatta, että käsillä olevan lainsäädännön soveltamistilanteita lavennetaan, lain soveltaminen on ylipäätään rajautunut yksinomaan varsin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Myös ehdotettavat muutokset ottavat tämän peruslähtökohdan huomioon.

18. Kiireellisyysmenettelyjen perustaan tehdään huomattavia muutoksia, jotka tarkoittavat myös sääntelyn väljennystä. Kiireellisyysmenettelyjen osalta on edelleen kuitenkin huomattava niiden poikkeuksellisuus myös kyseisen lainsäädännön sisällä. Säännöksistä käy myös ilmi tämä päätöksentekotilanteen poikkeuksellisuus. Toisaalta eduskunta on edellyttänyt jo nyt tarkistettavan lain säätämisen yhteydessä hyväksymässään lausumassa, että kiireellisyysmenettelyn mahdollistamiseksi valtioneuvoston tulee selvittää käytäntöjä päätöksenteon nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi tavalla, joka ottaa huomioon myös eduskunnan roolin kiireellistä päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa (UaVM 1/2017 vp). Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kiireellisyysmenettelyn rajaaminen on ensiarvoista. Se sisältää kaksi elementtiä: selkeät kriteerit kiireelliselle menettelylle ja pyrkimyksen saattaa päätöksenteko pois kiiremenettelystä, mihin liittyy se, että lisäksi kiiremenettelyssä tehdyt päätökset tulee myös saattaa säännönmukaisessa menettelyssä uudelleen harkittaviksi. Omasta mielestäni tarkistuksessa nämä keskeiset elementit säilyvät valtiosäännön edellyttämällä tolalla, vaikka rajausta väljennetään. Siitä huolimatta on myös muutoksen yhteydessä tarpeen korostaa kiiremenettelyn poikkeuksellisuutta, mitä oikeastaan puoltaa myös se, että käytännössä tavanomaisessa, pääsääntömenettelyssä päätökset voidaan tehdä ja myös käytännössä kyetty tekemään hyvin joutaisasti ja vailla viivytystä samalla myös eduskunnan asema turvaten. Kun jo tavanomainen, pääsääntömenettely mahdollistaa erittäin nopean prosessin myös käytännössä, kiiremenettelyn poikkeuksellisuus korostuu entisestään.

19. Muutoksilla oman käsitykseni mukaan *ei puututa niihin perusratkaisuihin*, jotka koskevat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisiin tai valtioneuvoston ja ministeriön välisiin tai näiden suhteisiin eduskuntaan. Lain ehdotetut muutokset – soveltamisalan laajennus ja kiiremenettelyjen muutokset - sinänsä vaikuttavat, mutta perusasetelmat säilyvät sellaisena kuin ne ovat jo perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntyneessä laissa, jota nyt muutetaan muutoin. Toki perustuslain sääntelystä johtuen tasavallan presidentin eri rooleissa tapahtuvan päätöksenteon problematiikka on ilmeinen. Lisäksi nousee esiin Euroopan unionikytkentäisen tai relevantin päätöksenteon vaikutukset hallitusvallan välisiin suhteisiin. Toisaalta nämä aspektit ovat selviä, enkä havaitse, että tällä esityksellä puututtaisiin näihin suhteisiin. Laki varmistaa sen, että toimivalta valtioneuvoston ja presidentin kesken määräytyy perustuslain

93 §:n mukaisesti: jos kyseessä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia siihen tulee kytkeä tasavallan presidentti, mutta jos kysymys on Euroopan unionissa tehtävä päätös tai siihen rinnastuvan päätöksen valmistelu silloinkin, kun päätös sisältää merkittäviä UTP-näkökohtia tai sotilaallisia voimavaroja, valtioneuvosto päättää. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu lain 1.1 §:n 1-2 kohdissa tarkoitetuissa Euroopan unioniperustaisissa päätöksentekotilanteissa eli yhteisvastuulausekkeen (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 222 artikla) tai keskinäisen avunannon lausekkeen (Sopimus Euroopan unionista 42(7) artikla) nojalla annettavasta avusta päättämiseen. Lain mukaan tällöin päätöksen tekee 2.1 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Käytännössä päätöksentekotilanteet ovat toistaiseksi olleet sellaisella tavalla ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä, että tasavallan presidentti olisi ollut joka tapauksessa niihin kytkettävä. Oletettavasti niin voi käytännön tilanteissa olla jatkossakin.

20. Viimeinen seikka, joka on jossain määrin kriittinen myös nyt käsillä olevien ehdotusten osalta, koskee sitä, miten toimialakohtaisesta, erityisesti puolustusministeriön tai sisäministeriön toimialalla tehtävässä päätöksenteossa tulee siirtyä tämän lain piiriin. Tätä ei varsinaisesti kuitenkaan muutettaisi, mutta periaatteessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:n soveltamisalan laajennus vaikuttaa myös tähän ulottuvuuteen. Lisäksi oma lukunsa on se, että viranomaistason toimivaltuuksien sääntely vaikuttaa jo nykyisellään liian monimutkaiselta ja hahmottumattomalta erityisesti sen vuoksi, että toimivaltuudet vaikuttavat osin myös päällekkäisiltä. Tämä ei vaikuta muuttuvan nyt ehdotettujen muutosten johdosta. Tämä on potentiaalinen ongelma niin perusoikeusnäkökulmasta kuin myös perustuslain 2.3 §:n kannalta.