

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeuspäällikkö Kaija Suvanto, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tapio Puurunen, sisäministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Janne Salminen
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia. Myös lain nimike ehdotetaan muutettavaksi. Lisäksi ehdotetaan muutoksia kymmeneen muuhun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2022 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan täysivaltaisuuden, hallinnon lainalaisuuden, valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisen toimivallan jaon, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivallanjaon, eduskunnan osallistumismahdollisuuksien, maanpuolustusvelvollisuuden ulottuvuuden ja henkilötietojen suojan kannalta.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia. Merkittävimmät muutokset ovat lain soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa sekä maantieteellisen rajauksen poistaminen kiireellistä päätöksentekoa koskevasta sääntelystä. Myös lain nimike ehdotetaan muutettavaksi niin, että lain soveltamisala käy siitä paremmin ilmi. Lain soveltamisalan laajentaminen ei hallituksen esityksen (s. 72) mukaan vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon.

(2) Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2016 vp, PeVL 17/2017 vp; ks. myös PeVL 65/2016 vp ja PeVL 66/2016 vp). Valiokunta on tuolloin arvioidessaan päätöksentekomenettelyä koskevaa lain 2 §:ää viitannut siihen, että Suomen ulkopoliittikkaa johtaa perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja että valtioneuvosto vastaa perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä (PeVL 64/2016 vp, s. 3).

(3) Valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle (HE 1/1998 vp, s. 146/I) ja kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät (HE 1/1998 vp, s. 146—147). Kun kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, PeVL 49/2001 vp, s. 2) toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä (PeVL 54/2005 vp, s. 3—4, PeVL 6/2006 vp, s. 2—3), toimivalta kuuluu perustuslain takia valtioneuvostolle siitä huolimatta, että asiaan arvioitaisiin liittyvän merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia (PeVL 51/2006 vp, s. 4/I). Muodostettaessa kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvostolla on velvollisuus toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa (PeVL 64/2016 vp, s. 3).

(4) Perustuslakivaliokunta totesi arvioidessaan nyt voimassa olevaan sääntelyyn johtanutta ehdotusta, ettei ole sääntelyn selkeyden kannalta toivottavaa, että ottaen huomioon perustuslain 93 §:n ja sen vakiintuneen tulkintakäytännön saattoivat 2 §:n 1 momentin kaksi ensimmäistä virkettä toimivallan jaosta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä vaikuttaa harhaanjohta-

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2022 vp

vilta esimerkiksi tilanteessa, jossa on kyse ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä EU:n yhteisvastuulausekkeeseen perustuvasta avunannosta. Perustuslain säännöksen sisällön toistamiseen laissa ei toisaalta valiokunnan mukaan ollut syytä pyrkiä (ks. myös PeVL 31/2002 vp, s. 2/II). Lisäksi lainkohdan perusteluissa ja esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa oli tehty asianmukaisesti ja varsin laajasti selkoa perustuslain 93 §:stä. Sääntely oli siten perusteluissa esitettykin huomioon ottaen sopusoinnussa perustuslain 93 §:n kanssa (PeVL 64/2016 vp, s. 3). Lain 2 §:ää ehdotetaan nyt muutettavaksi vain niin, että siinä otetaan huomioon ehdotettu soveltamisalan laajennus.

(5) Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin hallituksen esityksen (s. 2) mukaan soveltaa myös tilanteessa, jossa Suomi olisi Naton jäsen. Mahdollisia tar kennustarpeita lainsäädäntöön arvioidaan myöhemmin erikseen.

Soveltamisalan laajentaminen

(6) Ehdotetun kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevas ta päätöksenteosta annetun lain (1. lakiehdotus) soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään ehdotetaan li sittäviksi käsitteet yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta. Yhteistoiminnalla tarkoitetaan lakiehdotuksen perustelujen (s. 31, 44) mukaan toimintaa, jota Suomi toteuttaa ilman varsi naista avunpyyntöä yhdessä keskeisimpien kansainvälisten kumppaneiden kanssa joko Suomen alueella tai Suomen rajojen ulkopuolella. 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.

(7) Muulla kansainvälisellä toiminnalla tarkoitetaan puolestaan lakiehdotuksen perustelujen (s. 31, 41) mukaan Suomen omista tarpeista lähtevää toimintaa Suomen alueen ulkopuolella. Se ei ole sidottu ulkopuolelta tulevaan pyyntöön. Kansainvälisellä toiminnalla tarkoitetaan yleisesti tilanteita, joissa Suomen viranomaisen olisi tarpeen toimia ulkomailla itsenäisesti tai toisen Suo men viranomaisen tukena ilman ulkopuolelta tulevaa pyyntöä. Tällaisia tilanteita voivat olla esi merkiksi tilanteet, joissa poliisi tai Puolustusvoimat toimivat ulkoasiainhallinnon tukena esimer kiksi evakuointi- ja panttivankitilanteissa.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä lain soveltamisalan laajentamiselle ei sinänsä ole perustus laista johtuvaa estettä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen sana muoto yhteistoiminnasta ja muusta kansainvälisestä toiminnasta on hyvin yleisluonteinen. Perus teluista ilmenevät täsmennykset eivät käy ilmi säädöstekstistä. Osittain soveltamisalan avoimuut ta kuitenkin rajaa 1 §:n 1 momentin 6-kohtainen luettelo laissa tarkoitettusta toiminnasta.

(9) Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Julkisen vallan käytön tulee siten aina olla palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimival taperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2022 vp

täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Lain soveltamisalaa määritteleviä käsitteitä yhteistoiminta ja muu kansainvälinen toiminta tulee siten täsmentää laissa. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(10) Lain 1 §:ssä viitataan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen huomioon ottamiseen. Perustuslakivaliokunta korostaa sanotun merkitystä sekä päätöksenteon sidonnaisuutta myös perustuslakiin, kansainväliin ihmisoikeussopimuksiin ja EU:n perussopimuksiin.

Kiiremenettely

(11) Päätöksenteosta kiireellisissä asioissa säädetään 1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä. Sääntelyä ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että 4 ja 5 §:stä poistetaan soveltamista koskeva maantieteellinen raja. Sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajoituksia ehdotetaan lisäksi muutettaviksi vähemmän tilannekohtaisiksi.

(12) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetut muutokset eivät muuta valiokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2016 vp, PeVL 17/2017 vp) säädettyjen 4 ja 5 §:n perusratkaisuja perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla. Valiokunta kuitenkin korostaa 4 ja 5 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta ja pidättyvyyttä näihin poikkeussäännöksiin tukeutumisessa.

(13) Hallituksen esityksessä (s. 23) on tehty selkoa kiiremenettelyä koskevan sääntelyn käytännön merkityksestä. Esityksen perustelujen valossa tavanomaisessa, lain 2 ja 3 §:ssä säännellyssä menettelyssä päätökset voidaan tehdä ja on myös käytännössä pystytty tekemään varsin joutuisasti. Samalla on myös voitu huolehtia eduskunnan aseman turvaamisesta päätöksenteossa (ks. myös PeVL 64/2016 vp, s. 4–5). Kun jo tavanomainen päätöksentekomenettely mahdollistaa nopean päätöksenteon myös käytännössä, kiiremenettelyn poikkeuksellisuus korostuu perustuslakivaliokunnan mielestä entisestään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 1 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2022 vp

Helsingissä 1.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala