Perustuslakivaliokunta

13.9.2016

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksestä HE 72/2016 vp laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta.

Koska en ole voinut tulla asiassa kuultavaksi valiokunnan kokoukseen, on minua pyydetty toimittamaan siinä kirjallinen lausunto.

- - - - - - -

Ehdotettu laki koskee päätöksentekomenettelyä päätettäessä kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä. Lakia sovellettaisiin päätöksentekoon avusta, joka perustuu Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen, apuun , joka koskisi merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai sisältäisi sotilaallisten voimakeinojen käytttöä, sekä apuun, joka olisi ulko-ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Laki koskisi vain ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyä - siis käytännössä merkittävinä pidettyjen kansainvälisen avun antamista koskevien linja- tai pohjaratkaisujen tekemistä - muiden , konkretisoivien päätösten tekomenettelyn jäädessä säädettäväksi toimialakohtaisessa lainsäädännössä. - Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jakso ei nähdäkseni anna tässä aihetta merkittäviin kommentteihin. Tarkastelen seuraavassa joitakin lakiehdotuksen yksityiskohtia. Pidän sitä ennen kuitenkin aiheellisena mainita pari yleistä, lakiehdotusta ja sen käsittelyä koskevaa näkökohtaa.

- - - - - - -

Täysistunto on lähettänyt hallituksen esityksen valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan ja samalla päättänyt, että mm. perustuslakivaliokunnan on annettava esityksestä lausunto ulkoasiainvaliokunnalle. Kun perustuslakivaliokunnalta pyydetään jonkin esityksen valmistelevassa käsittelyssä lausuntoa - olipa kyseessä täysistunnon päätökseen (TJ 32,3 §) tai muun valiokunnan päätökseen (TJ 38 §) perustuva

lausunto - on lausunnon hankkimisessa keskeisenä syynä yleensä PL 74 §:ssä tarkoitettu perustuslainmukaisuuden valvonta. Tätä valvontaakaan ei ole tarpeen käsittää ahtaaksi säätämisjärjestysvalvonnaksi, vaan siihen voidaan lukea myös ainakin jonkinlaista perustuslakiin/valtiosääntöön sopivuuden valvontaa. Perustuslakivaliokunnalta hankittavat lausunnot eivät TJ 38 §:n säännöstenkään mukaan kuitenkaan rajoitu vain perustuslainmukaisuuden selvittämistä tarkoittaviin lausuntoihin (säännöksen 2 mom.), vaan voivat koskea muutoinkin valiokunnan toimialaan kuuluvia kysymyksiä (säännöksen 1 mom.). Tällainen näkökulma – tarkastelu, joka menee laajemmalle kuin vain siihen, mitä perustuslain voidaan katsoa sallivan - on tässä asiassa erityisen tarpeellinen, kun kysymys on ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyistä asioissa, jotka voivat olla kansallisesti hyvin merkittäviä ja samalla hankalia määriteltäviksi lakitekstissä. Ehdotettujen järjestelyjen toimivuus ja niiden soveltuvuus ylimpien valtioelinten asemaan ja toimivaltasuhteisiin kuuluu tässä enemmänkin perustuslakivaliokunnan kuin mietintövaliokunnan arvioitavaksi. (Kun lakiehdotus ensi sijassa koskee ylimmän kansallisen päätöksentekotason menettelyjä, olisi esitys ilmeisesti voitu lähettää valmisteltavaksi perustuslakivaliokuntaan, jolle mm. ulkoasiainvaliokunta olisi antanut lausuntonsa.)

Ehdotettujen menettelyä - ja samalla toimivaltaisuutta - koskevien säännösten merkityksen arvioimisen kannalta on valitettavaa, että kansainvälisen avun antamista ja kansainvälisen avun pyytämistä käsitellään esityksessä ikään kuin automaattisesti rinnasteisina , symmetrisinä asioina. Saamani vaikutelma voi olla väärä, mutta hieman näyttää siltä, että säännösehdotusten ja perustelujen laadinnassa on varsinaisesti ajateltu vain kansainvälisen avun antamista ja avun pyytäminen on sitten vain tunnollisesti lisätty avun antamisen pariksi kaikkiin ao. kohtiin. Voi olla, että samat päätöksentekomenettelyt sopivat sekä avun antamisesta että avun pyytämisestä päättämiseen. Kun päätöksentekomenettelyjä nyt luodaan/järjestellään, olisi kuitenkin ollut hyvinkin aiheellista tarkastella, minkälaisia ehkä merkittävästikin erilaisia poliittisia ja oikeudellisia seikkoja voi liittyä yhtäältä tilanteisiin, joissa Suomesta päätetään antaa kansainvälistä apua, ja toisaalta tilanteisiin, joissa Suomeen päätetään pyytää kansainvälistä apua. Merkittävästi erilaisia ulottuvuuksia voisi nähtävästi liittyä avun antamista ja vastaavasti avun pyytämistä koskeviin päätöksiin esim. kun olisi kysymys avusta, ”johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä”. Kun tällaisia tarkasteluja ei ole esityksessä tehty, on sen pohjalta vaikea arvioida, antaisivatko jotkin avunpyyntötilanteiden mahdolliset erityispiirteet aihetta säännösmuotoilujen ja/tai esitettyjen perustelujen täydentämiseen.

- - - - - - -

1 §. Ehdotettu laki ei ehkä yleisesti ottaen tuo merkittäviä muutoksia siihen, miten ko. tilanteissa asioista päätettäisiin, jos tällaista lakia ei olisi säädetty. Kun kyse kuitenkin on merkittäviä asioita koskevan ylimmän poliittisen tason päätöksentekomenettelyn uudesta säätelystä, on yhtenä tärkeänä vaatimuksena säätelyssä ymmärrettävästi lain soveltamisalan riittävän tarkka osoittaminen, ts. riittävä ennakoitavuus siinä, millaisissa tilanteissa tätä lakia on sovellettava. Tässä suhteessa voidaan lain 1 §:n 1 momentissa erityisesti kohtia 5) ja 6) (ehkä myös kohtaa 3)) pitää huomattavan väljinä. Ymmärrän, että säätelytilanne on tässä epätavallinen: ne kuvaukset, joita tässä - aiheellisesti - tavoitellaan, eivät helposti taivu tarkkarajaiseksi lakitekstiksi ja toisaalta tulee päätöksentekijöiden yhteistoiminnassa syntyvillä poliittisilla arvioilla ilmeisesti olemaan asioiden laadun vuoksi joka tapauksessa merkitystä myös menettelytapojen ohjautumisessa. Silti voisi olla paikallaan, että valiokunta vielä arvioisi ko. säännöskohtien muotoilun onnistuneisuutta ja/tai mahdollista tarvetta säännöskohtien tulkintaa koskevien perustelujen täydentämiseen.

Kun säännöksen 1 momentin kriteerit tämän lain soveltamiselle ovat osin huomattavan väljät, voidaan kysyä, onko 2 momentin alun säätely ” Muun kuin 1 momentissa tarkoitetun ….säädetään erikseen” riittävän selvä ja olisiko ehkä ollut selvyyden vuoksi paikallaan luetella momentissa asia(ryhmä)t, joista on säädetty erikseen.

2 §. Säännöksen 1 momentti koskee toimivallan jakoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä avun antamisesta tai pyytämisestä päätettäessä. Momentin viimeisessä virkkeessä viitataan säännöksiin valtioneuvoston toimivallasta EU:ssa tehtävien päätösten valmistelussa ja vallasta päättää näihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä (PL 93,2 §). Muissa kuin perustuslaissa tarkoitetuissa EU-asioissa ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PL 93,1 §). Tätä presidentin lähtökohtaista toimivaltaisuutta ei muuta se, että presidentti tekee PL 58 §:n mukaisesti päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja että presidentti voi PL 58,2 §:ään vuonna 2011 tehdyn muutoksen mukaisesti tulla lopullisesti sidotuksi valtioneuvoston omaksumaan kantaan, jos sen tueksi on saatu eduskunnan nimenomainen kannanotto. Tämän PL 93 §:stä ilmenevän tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaon kannalta mielenkiintoinen on momentin alku, jonka mukaan myös EU:n päätöksentekoon liittyvien asioiden ulkopuolella yleissääntönä avusta päätettäessä on valtioneuvoston

toimivalta. Se, että ulkopolitiikan johtaminen EU- asioiden ulkopuolella kuuluu tasavallan presidentille, ei ymmärrettävästi kuitenkaan estä sitä, että ulkopolitiikkaa jotenkin koskevia, merkitykseltään vähäisempiä asioita päätetään esimerkiksi valtioneuvoston tai ministeriön tasolla.

Perustuslain toimivaltasäännöksen kannalta on kuitenkin tarpeellista, että (yleisen) ulkopolitiikan kannalta merkittävät avun antamista tai pyytämistä koskevat asiat osoitetaan tasavallan presidentin päätettäväksi. Presidentin päätettäväksi osoitettujen asioiden määrittelyä säännöstekstissä - ” jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia ...” - voidaan nähdäkseni pitää PL 93§:n toimivaltasäännöksen kannalta lähtökohtaisesti asianmukaisena. Voidaan kuitenkin kysyä, miksi kohdassa edellytetään ulko- *ja* turvallisuuspoliittista merkittävyyttä. Käytettävän sanonnan ei tässä tarvitse olla mitenkään sidoksissa esim. EU-yhteyksissä käytettyihin kuvauksiin. On hyvin ajateltavissa, että esim. jokin päätös Suomen osallistumisesta johonkin kansainväliseen siviiliavun järjestämiseen on Suomen ulkopolitiikan kannalta merkittävä, vaikka sillä ei olisi maalle mitään huomionarvoista turvallisuuspoliittista merkitystä. Jos jokin tehtävä päätös koskee ulkopoliittisesti riittävän merkittävää kansainvälistä asiaa EU-asioiden ulkopuolella, kuuluu asiasta päättäminen PL 93 §:n puitteissa jo tällä perusteella tasavallan presidentille. Perustuslain 93 §:n toimivaltasäännöksissä ei mainita erikseen turvallisuuspolitiikkaa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s.60) todetaan ehdotuksen 2 §:n 1 momentin lopussa olevaan perustuslakiviittaukseen viitaten päätösvallan apua koskevissa ratkaisuissa olevan valtioneuvostolla,

> ”jos kysymys on Euroopan unioinissa tehtyyn päätökseen tai 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 ja 4, PeVL 6/2006 vp, s. 2 ja 3, PeVL 51/2006 vp, s. 4/I).”

Päätelmään on helppo yhtyä siltä osin kuin olisi kysymys avun antamista koskevasta päätöksestä. Lainatussa kohdassa mainituissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on kuitenkin nimenomaisesti kyse siitä, mitä voitiin pitää EU:ssa tehtävänä päätöksenä, jonka kansallisesta valmistelusta päättäminen tai johon liittyvästä Suomen toimenpiteistä päättäminen perustuslain mukaan kuului valtioneuvostolle. Kysymys on siis ollut päätöksenteosta, joka koskee Suomen osallistumista EU:ssa tehtävänä olevan päätöksen valmisteluun tai joka koskee - kuten Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevissa kannaotoissa - toimenpiteitä, joita Suomessa tehdään EU:ssa tehdyn päätöksen

toimeenpanemiseksi (Suomen osallistumiseksi EU:ssa päätettyyn järjestelyyn). Päätös siitä, että Suomi pyytää apua, ei ainakaan automaattisesti sovellu viitattuihin tulkintalinjauksiin.

Selvää on, että Suomen päätös avunpyynnöstä ei voi olla PL 93,2 §:n alussa tarkoitettua valtioneuvoston ”vastattavana” (ja siis sen toimivallassa) olevaa päätöksentekoa ”Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta” eli päätöksentekoa siitä, millä tavoin (minkälaisilla kannoilla ja strategioilla) Suomi osallistuu ko. päätösten valmisteluprosessiin EU:ssa. Vähintäänkin ongelmalliselta vaikuttaa myös se, että Suomen omien arviointiensa ja intressiensä pohjalta harkitsemassa avun pyynnössä voisi olla kysymys PL 93,2 §;ssä tämän jälkeen tarkoitetuista ”niihin (= Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin) liittyvistä Suomen toimenpiteistä”. Jo säännöksen tämän kohdan jatko ”jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä”, viittaa vahvasti siihen, että kohdassa tarkoitetaan EU:ssa tehtyjen päätösten jäsenvaltiossa tapahtuvaan toimeenpanoon kuuluvia toimia. Tämä ajatus ko. integraatioelimissä tehtyjen päätösten vaatimien kansallisten täytäntöönpanotoimien osoittamisesta valtioneuvoston kompetenssiin oli hyvin selvänä esillä säädettäessä vuonna 1993 Hallitusmuotoon uutta 33 a §:ää (1116/10.12.1993). (Ks. HE 317/92 vp ja erit. siitä annettu pevm 10/93 vp, s 3). Säännös oli muuttamattomana voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka ja sen 2 momentin loppuosa vastaa asiasisällöltään em. kohtaa nykyisessä PL 93,2 §:ssä. Uuden perustuslain säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunta lähti - hyväksyen - siitä, että PL 93,2 §:n säännöksessä säilytetään HM 33 a §:n kompetenssijärjestelyt pääosin ennallaan (pevm 10/98 vp, s.26).

Minusta PL 93,2 §:n säännöstä valtioneuvoston toimivallasta päättää Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä ei voida asianmukaisesti tulkita niin, että tuohon säännöskohtaan perustuvaan toimivaltaan sisältyisi myös valta päättää Euroopan Unionin elimille osoitettavasta avunpyynnöstä. Se ulkoinen seikka, että tällainen avunpyyntö ”liittyisi ” jotenkin Euroopan unioniin ja perustuslain kohdassa puhutaan liittymisestä, ei voi merkitä vakavasti otettavaa toimivaltaperustetta. Kysymys on myös tapahtumisjärjestyksestä: PL 93,2 §:n säännöksessä ja sen säätämisasiakirjoissa on selvästi lähdetty siitä, että on jo olemassa EU:ssa tehty päätös, johon valtioneuvoston toimet sitten liittyvät (eikä niin, että valtioneuvoston suorittamaan toimeen ”liittyy” EU:ssa sen johdosta myöhemmin tehty päätös). - Jos ja kun avun pyyntöä EU:lta koskevaa päätösvaltaa ei voida suoraan perustaa PL 93,2 §:n säännökseen, on päätösvalta osoitettava muulla säännöksellä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin ensimmäiset kaksi virkettä voisivat tähän ehkä riittää. Jos avunpyyntöä koskeva päätösvalta haluttaisiin perustaa tähän säännöskohtaan mahdollisesti

muutettuna, vaatisivat perustelut vastaavaa muokkaamista. - Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain käsittelyssä (mm. pevl 6/06 vp) pidettiin aiheellisena välttää toisiinsa merkittävästi kytkeytyvissä asioissa päätöksenteon hajautumista erilaisiiin menettelyihin. Säätelykohteet ovat erilaisia, mutta ehkä tämänkin lain yhteydessä voisi syntyä tilanteita, joissa päätöksentekomenettelyn yhtenäisyydellä/hajanaisuudella on merkitystä.

Ehdotuksen 2 §:n perusteluissa todetaan presidentin päätöksenteossa noudatettavasta menettelystä mm.(s.54):

> ”Sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tällaiset päätökset tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella samaan tapaan kuin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta. Näiden seikkojen vuoksi on perusteltua, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia.”

Sanasta sanaan miltei sama kannanotto on esitetty säätämisjärjestysperusteluissa (s. 61), joissa kohdan jatkona vielä todetaan:

> ”Tällaista tulkintaa puoltaisi myös perustuslain 128 §:ään perustuva tasavallan presidentin asema puolustusvoimain ylipäällikkönä. Näin vältettäisiin mahdolliset toiminnalliset jännitteet, joita voisi muodostua ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisen ja ylipäällikkyyden välille.”

Lainatussa kohdassa tarkoitettu ero PL 58 §:n 2 momentin ja 6 momentin soveltamisen välillä sisältää sen, että 2 momentin mukaan presidentti voi kyllä olla hyväksymättä valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, mutta voi tämän jälkeen tulla sidotuksi valtionevoston kantaan, jos valtioneuvosto tekee eduskunnassa hyväksytyn nimenomaisen kannanoton mukaisen ehdotuksen, kun taas 6 momentin mukaan sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskeva päätöksentekomenettely jää määräytymään sen mukaan kuin laissa erikseen säädetään. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 2 momentin (1113/2011) mukaan presidentin päätöksentekoon asiassa ei sovelleta PL 58,2 §:ää, mutta asia kuitenkin palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Valtioneuvoston tällaisen palautumisen jälkeen tekemään ratkaisehdotukseen presidentti ei ole sidottu.

Esityksessä näin omaksuttu ”luonteeltaan” rinnastumiseen perustuva tulkinta antaa aihetta vakaviin huomautuksiin. Erikoisena voidaan pitää jo sitä, että perustelujen tasolla ollaan näin tuomassa tasavallan presidentin 2 §:n mukaiseen päätöksentekoon kaksi eri menettelyä riippuen siitä, koskevatko päätökset sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, vaikka 2 §:n

säännöksessä ei mikään viittaa tällaisten päätösten muista 2 §:ssä tarkoitetuista päätöksistä poikkeavaan asemaan ja vaikka ehdotuksen 3 §:n säännös ei lainkaan koske menettelyä, jossa tasavallan presidentti tekee päätöksensä. Vakavampi asia on kuitenkin esitetyn rinnastuksen tai tarkemmin sanoen siihen nojatun päätelmän kestämättömyys.

Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan PL 58 §:n 1 ja 2 momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, voi päättää itsenäisesti, mutta voi tulla tietyin varauksin tietyssä menettelyssä sidotuksi valtioneuvoston ehdottamaan ratkaisuun. (Säännöksen 3 momentti koskee asioita, jotka päätetään ilman ratkaisuehdotusta, 4 momentti koskee asian esittelyä ja 5 momentti sotilaskäskyasioita, sotilaallisia nimitysasioita ja presidentin kansliaa koskevia asioita.) Säännöksen 6 momentin mukaan ”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan” päätetäään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Kuten aiempana on viitattu, tällöin noudatettavasta menettelystä on säädetty sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain vuonna 2011 muutetussa 2,2 §:ssä. Kysymys on siis siitä, voidaanko tätä PL 58,6 §:ssä valtuutettua ja kriisinhallintalaissa osoitettua menettelyä (jossa presidentti ei voi tulla oikeudellisesti sidotuksi valtioneuvoston kantaan) soveltaa sellaiseen tämän lakiehdotuksen 2 §:n mukaiseen presidentin päätöksentekoon, joka koskee sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Kun kysymys on ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyä ja samalla toimivaltaisuutta koskevista perustuslain säännöksistä, on jo yleisenä lähtökohtana syytä suhtautua pidättyvästi säännösten väljentävään, joustoja rakentavaan tulkintaan. Tässä on lisäksi kysymys hyvin tuoreista ja varsin konkreettisiksi laadituista perustuslain säännöksistä. Perustuslain 58 §:n kokonaisuudessa voidaan 6 momentin säännöstä myös pitää poikkeuksena 2 momentissa osoitetusta pääsäännöstä. Sotilaallinen kriisinhallinta ei itsessään kuulu nyt ehdotetun lain soveltamisalaan (1,2 § ja perustelut s. 52). Perustuslain 58 §:n 6 momentin säätämisasiakirjojen pohjalta on lisäksi hyvin selvää, että momentissa ei sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisella ole tarkoitettu mitään väljää, kehittelylle altista kuvausta, vaan kysymys on ollut voimassa olleen lainsäädännön pohjalta rajoiltaan jo varsin vakiintuneesti ymmärretystä kokonaisuudesta, jonka suhteen nimenomaisesti haluttiin säännöksen 2 momentin saaman uuden sisällön estämättä säilyttää sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta päättämisessä siihen asti voimassa ollut menettelytapa. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain tarkistusta koskevassa asiassa vuonna 2011 tästä seuraavasti (pevm 9/10 vp, s. 5-6):

”Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon

> kuuluu kansainvälisenä asiana lähtökohtaiseti siihen perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuun asiaryhmään, josta päätettäessä sovellettaisiin uutta palauttamismenettelyä. Esityksen perusteluista ilmenee kuitenkin, että Suoen osallistumista koskevan päätöksen on tarkoitus jatkossakin käytännössä pohjautua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen. Tätä näkökulmaa on painottanut myös puolustusvaliokunta, joka pitää kriisinhallintalain nykyistä päätöksentekomekanismia tältä kannalta toimivana.
> Kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta päättämiseen on menettelyjensä osalta perinteisesti sovellettu muusta päätöksenteosta jossain määrin poikkevaa päätöksentekotapaa. Myös eduskunta on jo kytketty mukaan menettelyyn. Valiokunta on tämän vuoksi erottanut kriisinhallintaan osallistumisesta päättämisen perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesta presidentin päätöksentekomenettelystä ja osoittanut asiasta säätämiseen erikseen lain tasolla säädettäväksi. Sääntelyvarauksesta johtuen valiokunta on täydentänyt sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:ää. Menettely säilyy samana kuin voimassa olevassa kriisinhallintalaissa.”

Edellä viitatun nojalla ei PL 58,6 §:n menettelysäännöstä ole mahdollista asianmukaisesti tulkita niin, että se soveltuisi sellaisten lakiehdotuksen 2 §:n mukaisten avun antamista tarkoittavien presidentin päätösten tekemiseen, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Vielä kauempana perustuslain asianmukaisesta tulkinnasta olisi ajatus soveltaa päätöksentekoa ”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan” koskevaa perustuslain kohtaa päätöksiin, jotka koskisivat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevan avun pyytämistä Suomeen. - Kun PL 58, 6 §:ään sisältyvä valtuutus erillisen menettelytavan säätämiseen katsotaan soveltamisalaltaan tällä tavoin rajoitetuksi, ei nyt sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädettyä menettelyä voida tavalliseen lakiin otettavalla nimenomaisella säännökselläkään ulottaa sovellettavaksi esimerkiksi sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän avun pyytämistä Suomeen koskeviin tasavallan presidentin päätöksiin.

3 §. Säännös koskee eduskunnan osallistumista päätöksentekoon. Säännöksen toisen virkkeen mukaan on eduskuntaa kuultava antamalla sille asiasta selonteko, jos päätös koskee ”erityisen vaativaa tilannetta”. Kriteeri on huomattavan väljä siihen nähden, että kyseessä on ylimpiä valtioelimiä koskeva menettelytapanormi. Asian laatu kuitenkin puoltaa tässä harkinnanvaraa sisältävän kuvauksen käyttämistä. Perusteluissa (s. 56) viitataan siihen, että kriteeriä olisi sovellettava laajentavasti siten, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan. Tämä näkökohta olisi paikallaan tuoda esille myös valiokunnan kannanotossa.

4 §. Säännös koskee otsakkeensa mukaan kiireellisyysmenettelyä eli menettelytapoja

tilanteissa, joissa toimenpiteiden pakottava kiireellisyys ei salli laissa edellä säädettyjen menettelytapojen noudattamista. Kiireellisen, mutta kuitenkin ennalta järjestetyn menettelyn tarpeeseen on tässä epäilemättä ollut aiheellista varautua. Menettelyjen peruspiirteitä ja päätösvallan kohdentamista eri tilanteissa voidaan ymmärtääkseni pitää säännöksessä asianmukaisina. Siihen nähden, että kyseessä on mahdollisesti hyvin merkittäviä ratkaisuja hyvin kriittisissä tilanteissa koskevan päätösvallan säätely, jättää säännöksen ja erityisesti sotilaallisia voimakeinoja koskevan 2 momentin selkeys ja perusteluiksi eduskunnalle annettu informaatio kuitenkin toivomisen varaa.

Säännöksen kohdalla tulee esille se - lausunnon alussa jo yleisesti viitattu - säännösehdotusten arviointia vaikeuttava summaarisuus/epätarkkuus, joka aiheutuu avun antamisen ja avun pyytämisen rinnnastamisesta yksioikoisesti ja tarjoamatta eduskunnalle aineksia soveltamistilanteiden mahdollisesti merkittävien eroavuuksien arviointiin. Olisivatko esim. pyydetyn sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antaminen (vaikkapa Gotlannin saarelle) ja tällaisen avun pyytäminen (vaikkapa Suomen eteläranniikolle) automaattisesti niin symmetrisiä ja poliittisilta ym. ulottuvuuksiltaan niin samanlaisia asioita, että yksinkertainen yhteinen menettelysäännös suppein perusteluin riittää? Tehtävien päätösten merkityksen arviointia hankaloittaa tässä myös se, että mittakaavat - ts. kuinka merkittävää sotilaallista voimaa voidaan päätösten nojalla olla maasta lähettämässä tai maahan vastaanottamassa - jäävät tässä avoimiksi. Vaikka asioiden laatu epäilemättä vaikuttaa tässä sekä säännösten että perustelujen seikkaperäisyyteen, valiokunta joutunee joka tapauksessa arviomaan esityksen antaman informaation ja perusteluihin sisältyvän tulkintojen ohjauksen riittävyyttä.

Säännöksen 2 momentin lopun mukaan päätöksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä tekee tasavallan presidentti puolustusvoimista annetun lain 32,2 §:ssä tarkoitetusssa sotilaskäskyasiain päätöksentekomenettelyssä, siten että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Sitä, että nämä päätökset tekee tasavallan presidentti , joka on myös puolustusvoimien ylipäällikkö, ja että tätä kiireellistä päätöksentekoa ei ole sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen nojaavaan menettelyyn, voidaan pitää asiallisesti hyvänä ratkaisuna. Tehtävien ratkaisujen sisällön edellä viitatusta monenlaatuisuudesta johtuen päätöksentekomenettelyn soveltuvuus valtiosääntöön ei kuitenkaan ole kaikilta osin itsestään selvä. Sotilaskäskyasiat ovat vuoden 1919 Hallitusmuodosta (34 §) alkaen olleet presidentin päätöksenteossa oma erillinen asiaryhmänsä, jonka päättämismenettely on jätetty lailla erikseen järjestettäväksi.

Sotilaskäskyasiat eivät kuitenkaan HM 34 §:ssä olleet eivätkä nykyisen perustuslain 58 §:ssä ole mikään vapaasti täydennettävissä tai laajennettavissa oleva kokonaisuus, vaan kysymys on sotilaalliseen käskyvaltaan kuuluviksi katsotuista asioista, tällaisia asioita (osaa niistä) koskevasta tasavallan presidentin tehtävästä ylipäällikkönä ja ylipäällikkyyteen liittyvästä presidentin erityisestä päätöksentekomenettelystä. Rajanvedoissa voi olla tulkinnanvaraisuutta, mutta PL 58 §:n kokonaisuudessa lähtökohta on nähdäkseni selvä: 5 momentin säännös sotilaskäskyasioista on pykälässä erityissäännös ja jos jotakin tasavallan presidentin päätettävää asiaa ei voida asianmukaisesti pitää momentissa tarkoitettuna sotilaskäskyasiana, sitä ei voida määrätä tai tavallisessa laissa säätää päätettäväksi sotilaskäskyasioita koskevassa menettelyssä .

Tältä kannalta on mielenkiintoista, että perustelujen mukaan jotkin sotilaskäskyasiain menettelyssä ratkaistaviksi tarkoitetut asiat eivät ole sotilaskäskyasioita. Yksityskohtaisissa perusteluissa (s. 58, viimeinen ehjä kappale, keskellä) todetaan ”Käsillä oleva asia ei ole kuitenkaan luonteeltaan sotilaskäskyasia.” En tiedä, mitä kohdassa on tarkkaan ottaen pidetty silmällä. Säätämisjärjestysperusteluissa sen sijaan lausutaan selvästi (s. 63, II ehjä kappale): ”Valtion rajat ylittävä sotilaallinen voimakeinoapu ei sinänsä lukeudu sotilaskäskyasioiden piiriin kiireellisessäkään tilanteessa.” Siihen nähden, että sotilaskäskymenettelyssä tehtäväksi tarkoitetut päätökset tässä voivat koskea sekä avun antamista että avun pyytämistä ja hyvin moninaisia tilanteita, näyttää hyvinkin mahdolliselta, että jotkin näin päätettäväksi tarkoitetut asiat eivät ole tähän asti hyväksyttävinä pidettyjen tulkintojen mukaan sotilaskäskyasioita. Tällaisessa tilanteessa ei valiokunnan mielestäni tulisi tyytyä yleisesti ja erittelemättä hyväksymään sitä, että sotilaskäskymenettelyä voidaan käyttää kaikissa 2 momentin ko. säännöksen mukaan mahdollisissa soveltamistapauksissa. Valiokunnan tulisi mielestäni ainakin jotenkin arvioida säännöksen puitteissa mahdollisia soveltamistilanteita ja niiden suhdetta sotilaskäskyasioiden sisältöön PL 58 §:ssä ja tarvittaessa ehkä perustella, miksi sotilaskäskymenettelyä ”kuitenkin” voidaan tietynlaisessa tilanteessa soveltaa. (Sisältyykö esim. ”valtion rajat ylittävään sotilaalliseen voimakeinoapuun” käytännössä sellaista puolustusvoimien henkilö- ja välineresursseista päättämistä, joka voisi kuulua ylipäällikkyyteen ?) Tällaisella tarkemmalla käsittelyllä voitaisiin ehkä myös hillitä tämän lain mahdollisten sovellusten käyttämistä tulkintoja väljentävään argumentointiin tyyliin ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntyneessä laissa” on sotilaskäskyasioina käsiteltäväksi hyväksytty myös jne.

En yritä tässä tarkastella, mitkä tai minkälaiset asiat kuuluvat sotilaskäskyasioihin ja siis PL 58,5 §:n alun soveltamisalaan. Viittaaan vain yhteen PL 58,5 §:n ko. kohdan tulkinnan kannalta ehkä tärkeimpään yksittäiseen lähdemateriaaliin. Nykyisen perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti PL 58, 5 §:n käsittelyssä huomiota tarpeeseen ”määritellä, missä asioissa kyseistä päätöksentekomenettelyä käytetään” ja katsoi, että presidentin toimivaltaa koskevaan linjaukseen kuuluu ”oleellisena osana sotilaskäskyasioiden aineellis-sisällöllinen määrittely” (pevm 10/98 vp, s. 7 ja 19). Mm. näihin kannanottoihin liittyen asetettiin puolustusministeriössä 1999 työryhmä valmistelemaan sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmän uudistusta (Sotilaskäskyasiatyöryhmän mietintö, Puolustusministeriö 1999). Työryhmän työn pohjalta vuoden 1999 valtiopäiville annettuun hallituksen esitykseen puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sisältyy laaja sotilaskäskyasioiden sisältöä koskeva (enemmänkin asiaa tarkasteleva kuin määrittelevä) jakso (HE 172/99 vp, s. 4-10). Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta käsitteli sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä, mutta ei kosketellut sotilaskäskyasioiden sisältökysymyksiä. Valiokunnan tästä ”vaikenemisesta ” ei voida suuria päätellä. Voidaan kuitenkin todeta, että valiokunta ei millään tavoin ottanut etäisyyttä hallituksen esityksessä sotilaskäskyasioiden sisältöpuolesta esitettyyn.

.