Teuvo Pohjolainen
13.9.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Ehdotettu laki sisältää säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettäessä noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä.

Lakia on tarkoitus soveltaa avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon, jos kyse olisi avusta: 1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan (yhteisvastuulauseke) nojalla, 2) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan (keskinäisen avunannon lauseke) nojalla, 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, taikka 6) joka on laajakantoista tai periaatteellisesti tärkeää. Jos kyse olisi muunlaisesta avusta, sovellettaisiin päätöksenteossa toimialakohtaista lainsäädäntöä.

Esityksessä ehdotetaan, että päätöksen avusta tekisi tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto perustuslaissa säädetyn toimivallanjaon mukaisesti. Eduskunta osallistuisi päätöksentekoon niissä tilanteissa, joissa kyse olisi sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Lakiehdotus sisältää myös kiireellisyysmenettelyn.

Esityksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanossa. Lakiehdotuksella pyritään varmistamaan se, että avunantoon ja vastaanottamiseen liittyvissä tilanteissa kyetään tekemään tarvittavat päätökset nopeasti ja tehokkaasti vaarantamatta avunantoa varten jo perustettujen mekanismien toimintaa.

Esitys koskee ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyä, ja siten sillä on välitön yhteys asianomaisiin perustuslain säännöksiin. Esityksen kannalta keskeisiä ovat erityisesti tasavallan presidentin päätöksentekoa koskeva perustuslain 58 § ja valtioneuvoston päätöksentekoa sääntelevä 67 § samoin kuin 93 § toimivallasta kansainvälisissä asioissa ja 128 § puolustusvoimien ylipäällikkyydestä. Ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu erityisesti ehdotuksen suhdetta sanottuihin säännöksiin.

2 Esityksen suhde perustuslakiin

Tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltuuksia ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa uudistettiin ja täsmennettiin vuonna 2010 annetun hallituksen esityksen (HE 60/2010 vp) pohjalta. Tuolloin asiaa käsiteltiin perusteellisesti myös perustuslakivaliokunnassa (PeVM 9/2010 vp). Siinä yhteydessä valiokunta katsoi, että tarkistusehdotukset olivat yleisesti ottaen suhteellisen maltillisia ja sopivat yhteen perustuslain pitkäaikaisen kehittämisen päälinjojen kanssa. Toisaalta tuolloin annetussa hallituksen esityksessä oli pyritty ottamaan huomioon havaitut muutostarpeet, jotka liittyivät etenkin tavoitteeseen jatkaa edelleen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ja parantaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. Tähän liittyen ylimpien valtioelinten toimivaltuuksissa oli valiokunnan mukaan nähty selkeyttämisen tarvetta. Suomen valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtuneet, erityisesti Euroopan unioniin liittyneet muutokset olivat osaltaan aiheuttaneet tarvetta harkita uudelleen eräitä keskeisiä unionijäsenyyttä ja yleisemminkin kansainvälistymistä koskevia valtiosääntöisiä ratkaisuja. Samassa yhteydessä päätöksenteko sotilaallisesta kriisinhallinnasta irrotettiin PeL 58 §:n mukaisesta tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä. Nyt 58 §:n 6 momentin (1112/2011) mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhal-

lintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) annetun lain 2 §:n 2 momentin (1113/2011) mukaan presidentin päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia voi kuitenkin palautua valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

> *Esillä oleva lakiehdotus kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ei muuta perustuslaissa säädettyjä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekomenettelyjä, mutta merkitsee asiallisesti sitä, että sotilaallisen kriisinhallintaa koskevan päätöksenteon ohella myös kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva päätöksenteko säännellään erikseen PeL 58 §:n mukaisesta normaalimenettelystä erillisessä laissa. Ehdotettu sääntely muistuttaa sotilaallista kriisinhallintapäätöksentekoa.*

Esityksellä ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan sinänsä pyritä muuttamaan eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin perustuslaissa säädettyjä toimivaltasuhteita. Tästä syystä esitykseen jäävät ne - täsmentämisen tarkoituksesta huolimatta - epäselvyydet, jotka johtuvat voimassa olevan perustuslain sääntelystä. Niistä voitaisiin yleisellä tasolla ottaa esille seuraavat:

Presidentin asemaa ja päätöksentekoa koskevien säännösten uudistaminen näyttää olevan jatkuvasti parlamentarismin kehittämisen suuri ongelma. Uudistaminen on työlästä ja siinä on voitu edetä vain varsin pienin askelin. Seurauksena on ollut, että vuonna 2011 tehtyjen uudistusten jälkeenkin järjestelmä on usein näyttänyt monimutkaiselta ja toimivaltasuhteet epäselviltä. Tahtoa siirtyä ns. normaaliparlamentarismiin – järjestelmään, jossa kaikki ylin hallitusvalta on suoraan kansaa edustavan eduskunnan valvonnassa - ei näytä riittävästi olevan. Sen vuoksi presidentille on jäänyt itsenäisiä valtaoikeuksia, sellaisiakin, joissa eduskunnan kontrolli olisi perusteltua.

Perusongelma näyttää olevan se, että – historiallisista syistä – presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita on pyritty järjestelemään sen ajatuksen varaan, että vallankäyttö voidaan ohjata erikseen ulkopolitiikkaan ja erikseen sisäpolitiikkaan. Tämän jaon mahdottomuus todettiin jo 1970-luvulla. Nyt Euroopan unionin aikana mukaan on tullut erilliseksi ymmärretty Eurooppa-politiikka, jonka on nähty – aivan oikein – olevan luonteeltaan ja si-

sällöltään lähinnä sisäpolitiikkaan rinnasteista. Yhä edelleenkin valtiosäännössä on kuitenkin pidetty lähtökohtana ulkopolitiikan erillisyyttä ja erotettavuutta, vaikka on kiistämätöntä, ettei selviä rajoja politiikkalohkojen välille voida vetää.

Kun tahtoa siirtää presidentin valtaoikeuksia suoraan valtioneuvostolle ei ole riittävästi ollut, on pyritty lisäämään presidentin vallankäytön sidonnaisuutta valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Myös tätä kautta voidaan kehittää parlamentaarista hallitusjärjestelmää, vaikkakin eräällä tavalla tarpeettoman ”mutkan” kautta. Nyt näyttää siltä, että tahtoa ei riitä edes tätä kautta presidentin vallankäytön parlamentarisoimiseen, vaan joudutaan etsimään mutkikkaita järjestelyjä, joilla ratkaistaan ”valtioneuvoston ja presidentin erimielisyydet”. Ratkaisu on tarkoitus hakea eduskunnan nimenomaisella päätöksellä, vaikka lähtökohtaisesti valtioneuvoston tulee nauttia eduskunnan luottamusta ja sillä tulee olla toimissaan jatkuva eduskunnan enemmistön tuki.

> *Esillä olevaan hallituksen esitykseen perustuslakiin jääneet tulkinnanvaraisuudet heijastuvat siten, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva päätöksenteko on erilainen riippuen siitä, onko avun antaminen tai pyytäminen ”ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia” vai ei. Edellisessä tapauksessa päätöksen tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti, jälkimmäisessä tapauksessa valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. On kuitenkin ilmeistä, että täsmällisiä kriteereitä sille, milloin kysymyksessä on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, ei ole. Esitetty jako johtuu PeL 93 §:n epäselvästä sääntelystä, jonka mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.*

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että käytännössä päätös siitä, onko kyseessä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, tehtäisiin ilmeisesti presidentin puheenjohdolla valtioneuvosto ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, jossa käsiteltäisiin myös EU-asioihin kuuluvat ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat, vaikka PeL 93.2 §:n mukaan vastuu niihin liittyvistä toimenpiteistä kuuluu valtioneuvostolle, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä:.

> ”Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta päätettäessä valtio-

> neuvoston velvoite toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa korostuu erityisen tärkeänä. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännökset vastaisivat perustuslain 93 §:n toimivaltasääntelyä kansainvälisissä asioissa (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 4/I).”

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi perusteellisesti PeL 93 §:n merkitystä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon lausunnossaan PeVL 54/2005 vp käsitellessään lakiehdotusta sotilaallisesta kriisinhallinnasta. *Esillä oleva hallituksen esitys voidaan perustellusti rinnastaa em. lakiehdotukseen. Nyt esillä oleva hallituksen esitys ja sen säätämisjärjestysperustelut näyttävät hyvin vastaavan perustuslakivaliokunnan vuonna 2005 esittämiä tulkintoja.*

Perustuslain 93 §:n 2 momentin kannalta, sillä lakiehdotuksen 2.1 §:ssä mainitulla seikalla, että avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia ei ole kaikissa tapauksissa merkitystä. Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat merkittävätkin asiat kuuluvat perustuslain perusteella valtioneuvoston toimivaltaan. Eri asia on, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee perustuslain esitöiden mukaan toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa (HE 1/1998 vp, s. 146—147, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II, PeVM 10/1994 vp, s. 4/II). Päätöksenteko kansainvälisen sotilaallisen avun antamista tai pyytämistä koskevassa asiassa näyttää lakiehdotuksen 2.2 §:n mukaan kuuluvan aina tämän yhteistoimintavelvoitteen piiriin. Päätöksen Suomen osallistumisesta Euroopan unionin piirissä toteutettavaan sotilasapuoperaatioon tulee siten pohjautua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen.

Lakiehdotus nojaa siis kahteen erilaiseen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksentekojärjestelmään. Pääsääntöisesti päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministerin esittelystä. Jos kysymyksessä on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti.

> *Kahden muodollisesti erilaisen päätöksentekojärjestelmän luominen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevien päätösten tekemistä varten saattaa johtaa käytännön ongelmiin, jos esimerkiksi kysymys on samanaikaisesta osallistumisesta*

useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella. Ongelmia kenties vähentää se, että päätöksen kriisinhallintaoperaation osallistumisesta tulee kaikissa tapauksissa perustua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen.

3 Eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon

Edustuksellisen demokratian kannalta on tärkeää, että eduskunnalla on riittävät mahdollisuudet seurata hallitusvallan päätöksentekoa ja osallistua itse tärkeimpien päätösten tekemiseen. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on kuvattu ehdotetun 3 §:n sisältöä ja tarkoitusta seuraavasti:

> ”Eduskunta on kytketty lakiehdotuksen 3 §:n mukaisesti päätöksentekomenettelyyn, jos kansainvälinen apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään edellyttänyt eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamista päätettäessä puolustusvoimien voimakeinoavun antamisesta toiselle valtiolle (PeVL 51/2006 vp, s. 3/II). Ehdotettu menettely rinnastuu päätöksentekoon sotilaallisessa kriisinhallinnassa, jossa perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt eduskunnan asianomaisen valiokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina (PeVL 54/2005 vp, s. 5/II). Lakiehdotuksen sisällöltään väljää määrettä ”erityisen vaativasta tilanteesta” sotilaallisen voimakeinoavun käsittelylle eduskunnan täysistunnossa on tulkittava ja sovellettava käytännössä laajentavasti perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan (PeVL 54/2005 vp, s. 5 ja 6).”

Ehdotettu sääntely ja säätämisjärjestysperustelut noudattavat sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain sääntelyä. Huomiota voi kiinnittää ehdotetun 3 §:n epätäsmälliseen ilmaukseen ”jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta”. Siltäkin osin valiokunta on arvioinut sääntelyä aikaisemmin ja esillä oleva ehdotus noudattaa perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintalinjaa (ks. erit. PeVL 54/2005 vp):

> ”Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina rauhanturvaoperaatioihin osallistumisesta päätettäessä (PeVL 18/1995 vp, s. 2, PeVL 17/2000 vp, s. 2/II). Sääntely on näiltä osin perustuslain kannalta ongelmatonta. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin maininta sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä selontekomenettelyn käytön edellytyksenä on tosin varsin tulkinnanvarainen ja jättää säännöksen sisällön kulloisenkin tulkitsijan kokemuksista ja arvostuksista riippu-

vaksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöstä tältä osin tulkitaan ja sovelletaan pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti.

Valiokunta huomauttaa, ettei lakiehdotuksen 3 § syrjäytä perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksiä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.”

4 Kiireellisyysmenettely

Lakiehdotuksen 4 § sisältää kiireellisyysmenettelyn, joka tulee kysymykseen, jos päätöstä avun antamisesta tai pyytämisestä ”ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa” ja kyse on avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden taikka Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä. Ehdotetussa sääntelyssä on pyritty ottamaan huomioon suhteellisuusperiaate. Kiireellisyysmenettelyssä päätöksen voisi ehdotetun 4.1 §:n mukaan tehdä asianomainen ministeriö.

Sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä ei voitaisi päättää kiireellisessä menettelyssä, mutta jos apu on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi, tasavallan presidentti voi tehdä päätöksen puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusministerin ollessa läsnä. Myös pääministeri voi olla läsnä, mutta hänellä - kuten puolustusministerilläkin - on vain oikeus lausua käsityksensä asiasta. Vaikka tätä ei kutsuta kiireellisyysmenettelyksi, se on asiallisesti sellainen.

Kiireellinen menettelymahdollisuus voi olla joissakin tilanteissa perusteltu. On kuitenkin tärkeää, että tehty päätös voidaan arvioida normaalissa parlamentaarisessa menettelyssä jälkikäteen. Ehdotuksen (3 mom.) mukaan kiireellisessä menettelyssä tehdystä päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Näillä olisi ehdotuksen 2 ja 3 §:n mukaan mahdollisuus muuttaa päätöstä tai päättää avun lopettamisesta.

Presidentin poikkeuksellisesti puolustusvoimain komentajan esittelystä tekemän kiireellisen sotilaallisia voimakeinoja koskevan avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen kohdalla ei lakiehdotuksessa ole jälkikontrollijärjestelmää. Ottaen

huomioon ehdotettu 3 § (eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon) olisi kuitenkin perusteltua, että sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevat kiireellisesti tehdyt päätökset saatettaisiin jälkikäteen eduskunnan arvioitaviksi.