Olli Mäenpää
13.9.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp)

Päätösvallan käyttö

Lakiehdotuksen sääntelemä kansainvälinen apu kohdistuisi 1 §:n 1 momentin mukaan Suomen kannalta tärkeisiin ja laajakantoisiin tehtäviin ja toimintoihin. Tämän vuoksi on perusteltua, että päätösvalta kuuluu 2 §:n lähtökohtien mukaan joko valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille taikka siitä päätetään näiden yhteistoiminnassa. Koska lakiehdotuksen tarkoittama kansainvälinen apu on sisällöltään erittäin merkittävää, sitä koskevan päätösvallan käyttäjän määrittelyn soisi olevan yksiselitteistä, täsmällistä ja tarkkarajaista. Tällaiseen sääntelyyn ei kuitenkaan lakiehdotuksessa ole päästy, koska valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen toimivaltaraja ei käytännössä mukaudu näihin vaatimuksiin.

Lähtökohtana 2 §:n 1 momentin mukaan olisi, että kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskeva päätösvalta kuuluisi valtioneuvoston yleisistunnolle. Jos kyseessä on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä asia, päätösvalta kuuluisi kuitenkin tasavallan presidentille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Peruslähtökohtaa voidaan pitää sinänsä pitää asianmukaisena valtioneuvoston ja tasavallan presidentin vallanjaon yleisten perusteiden kannalta.

Valtioneuvoston päätösvallan alaa ei tarkemmin määriteltäisi 2 §:n 1 momentissa, mutta perustelujen mukaan (s. 60) päätösvalta olisi – perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti – valtioneuvostolla, jos kysymys on EU:ssa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä. Päätösvalta olisi valtioneuvostolla näissä tapauksissa, vaikka päätösharkintaan liittyisi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia (PeVL 51/2006 vp). Näin moniulotteista valtioneuvoston päätösvallan määrittelyä ei kuitenkaan ole luontevaa kirjata lakiin, vaikka päätösvallan merkittävyys huomioon ottaen toimivallan määrittelyn täsmällisyyttä on paikallaan korostaa.

Tasavallan presidentti tekisi 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen kansainvälisestä avusta, jos kyseessä on ”ulko- tai turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia”. Päätösvallan alaa koskeva muotoilu on pitkälti sama kuin 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa (ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä apu). Kun otetaan huomioon, että perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa

johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, on kuitenkin selvää, ettei tasavallan presidentin päätöksenteko voi rajoittua vain 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa mainittuihin tilanteisiin, vaan se voi tilanteesta riippuen koskea myös säännöksen 3, 4 ja 6 kohdassa tarkoitettuja tilanteita. Ehdotettua 2 §:n 1 momenttia voidaan tältä osin soveltaa myös nämä näkökohdat huomioon ottaen, jolloin on otettava huomioon myös valtioneuvoston päätösvallan alaa koskevat vakiintuneet valtiosääntöiset lähtökohdat.

Päätösvallan käytön perusteita määrittelevän 1 §:n tulkinnanvaraisuutta lisää se, että päätösvallan käyttötilanteita määritteleviä relatiivilauseita ei ole yhdistetty toisiinsa ja- taikka tai-sanalla. Koska säännöksen soveltaminen edellyttänee, että mikä tahansa kuudesta tilanteesta yksinään mahdollistaa päätösvallan käytön, tilanteet olisi perusteltua selvyyden vuoksi yhdistää lakitekstissä toisiinsa tai-sanalla.

Päätöksenteko kiireellisissä tilanteissa

Lakiehdotuksen 4 §:ssä määriteltyä kiireellisyysmenettelyä sovellettaisiin tilanteessa, jossa 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti. Riittävä nopeus on erittäin joustava ja tulkinnanvarainen kriteeri, joskin sitä täsmentävät ja samalla rajaavat tilanteen kiireellisyyden ja vakavuuden edellytykset. Lisäksi sotilaallisia voimakeinoja koskeva päätösvalta on rajattu kiireellisen menettelyn ulkopuolelle.

Kiireellisen menettelyn soveltamisala muodostuu ehdotuksen mukaan kaiken kaikkiaan varsin laajaksi, mikä vastaavasti kaventaa perustuslakiin perustuvaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösvallan alaa. Laajuutta korostaa se, että kiireellisessä menettelyssä tehdystä ministeriön päätöksestä olisi vasta jälkikäteen ilmoitettava valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Mikäli tilanne on kiireellinen ja vakava lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, ministeriö tuskin voisi ryhtyä päätöksen valmisteluun olematta yhteydessä valtioneuvostoon ja tasavallan presidenttiin. Sääntelyä olisi mahdollisesti paikallaan täsmentää tässä suhteessa edellyttämällä, että asianomainen ministeriö on jo kiireellistä päätöstä valmistellessaan yhteydessä päätös- ja valmisteluvaltaa normaalisti käyttäviin elimiin.

Puolustusvoimien ylipäällikön toimivalta

Perustuslain 128 §:ssä määriteltyä puolustusvoimien ylipäällikön asemaa ja toimivaltaa asianmukaisesti turvaavat säännökset sisältyvät lakiehdotuksen 2 §:n 4 momenttiin ja 4 §:n 4 momenttiin.

Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

Eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa olisi lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kuultava, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Säännösehdotuksen

perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa edellytetään eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamista päätettäessä puolustusvoimien voimakeinoavun antamisesta toiselle valtiolle (PeVL 51/2006 vp). Tässä lausunnossa esitetty kanta ei kuitenkaan sulje pois eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien laintasoista määrittelyä myös muissa merkittävissä kansainvälistä apua koskevissa asioissa. Säännös vaikuttaa tältä osin tarpeettoman suppealta (ks. myös PeVL 54/2005 vp, s. 5-6).

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 virke sääntelee päätöstä, joka ”koskee erityisen vaativaa tilannetta”. Säännöksen perustelujen mukaan tällainen päätös koskisi vain sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, mutta lakiteksti ei anna tukea näin rajoittavalle soveltamiselle. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia tulisi tältäkin osin tulkita pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti (ks. myös PeVL 54/2005 vp, s. 5-6).