Seppo Tiitinen

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 7.10.2016

HE 72/2016 vp laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Asiantuntijapyynnössä esitettyjen kysymysten johdosta esitän kunnioittaen seuraavaa.

1. Onko toimivallan jakoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä koskeva sääntely lakiehdotuksen 2 §:ssä asianmukaista perustuslain 93 §:n kannalta?

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko/ja turvallisuus-poliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Valtioneuvoston toimivallasta valmistella EU:ssa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslain 93 §:n 2 momentissa.

Ulkopolitiikasta johtamisella perustuslain 93 §:ssä viitataan sen perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp) ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan. Tämän perusteella tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle pykälässä ehdotetut toimivallat ovat asianmukaisia perustuslain 93 §:n 1 momentin kannalta.

Samoin valtioneuvoston toimivalta Euroopan unionissa tehtävien päätösten ja niihin liittyvien Suomen toimenpiteiden osalta on perustuslain 93 §:n 2 momentin mukainen. Lakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisista perusteluissa on aiheellisesti kuvattu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintavelvoitetta sekä perustuslain 93 §:n 1 että 2 momentin piiriin kuuluvissa asioissa ulkopolitiikkansa yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

2. Voiko tasavallan presidentin 2 §:n mukainen päätöksenteko kuulua joltakin osin perustuslain 58 §:n 6 momentissa säännellyn päätöksentekomenettelyn piiriin?

Lakiehdotuksen 2 §:n perustelujen mukaan sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 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 pykälän perustelujen mukaan perusteltua, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa pidetään sisällöllisesti perusteltuna ehdotettua ratkaisua, jonka mukaan sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Oikeuskanslerinvirasto katsoo kuitenkin, että tällaiseen ratkaisuun päätyminen pelkästään tulkinnallista tietä on perustuslain 58 §:n 6 momentin sanamuoto huomioon ottaen varsin pitkälle vietyä.

Oikeuskanslerinviraston kritiikki on mielestäni aiheellinen ja perustuslakivaliokunnan tulisikin vakavasti harkita perustuslain 58 §:n tarkistamista niin, että sen 6 momenttiin lisättäisiin sanat "tai muuhun siihen rinnastettavaan kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön", jolloin se kokonaisuudessaan voisi kuulua: "Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja muuhun siihen rinnastettavaan kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään."

3. Onko eduskunnan osallistumista koskeva sääntely (3 §) riittävää perustuslain kannalta?

Eduskunta on lakiehdotuksen 3 §:ssä kytketty päätöksentekomenettelyn, jos kansainvälinen apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä ja jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta. Pykälän perusteluissa on kuvattu kattavasti perustuslakivaliokunnan aikaisempia kannanottoja puolustusvoimien voimakeinoavun antamisesta toiselle valtiolle. Ehdotetut säännökset noudattavat hyvin tarkoin sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa toimiviksi havaittuja säännöksiä. Myös ehdotettujen säännösten tulkinnassa on syytä noudattaa perustuslakivaliokunnan omaksumia tulkintalinjoja eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi.

4. Miten toimivallan jakoa ministeriön ja valtioneuvoston välillä kiireellisessä menettelyssä (4 §) tulisi arvioida?

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti rajaa soveltamisalasta varsin tiukoilla kriteereillä poikkeuksellisen kiireellisiin ja vakaviin tilanteisiin, jonka lisäksi avun antamisen ja pyytämisen mahdollisuus on rajattu Suomen ja EU:n tai sen muiden jäsenvaltioiden sekä Suomen ja muiden Pohjoismaiden välisiin tilanteisiin. Ehdotus on perusteltu ja tarkkarajainen.

5. Miten sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevan päätöksen tekeminen sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksessä (lakiehdotus (4 §:n 2 momentti) suhtautuu perustuslain 58 §:n sääntelyyn?

Sotilaskäskyasioiden nykyinen perustuslaintasoinen sääntely on peräisin PeVM 10/1998 vp sisältyvään ratkaisuun sitoa myös tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa valtiosäännön johdonmukaisuuden vuoksi perustuslain tekstiin tehdyllä lisäyksellä ministerin myötävaikutuksella. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin sisältö vastaa perustuslain 58 §:n 5 momenttiin perustuvaa nykyistä sotilaskäskyasioiden menettelyä, johon näiden päätösten parlamentaarinen vastuukate perustuu.