Veli-Pekka Viljanen

HE 72/2016 vp LAIKSI KANSAINVÄLISEN AVUN ANTAMISTA JA PYYTÄMISTÄ KOSKEVASTA PÄÄTÖKSENTEOSTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.10.2016

Perustuslakivaliokunnan sihteeristö on toimittanut minulle etukäteen viisi hallituksen esitykseen liittyvää valtiosääntöoikeudellista kysymystä. Rajoitun lausunnossani vastaamaan näihin kysymyksiin.

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

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Ehdotetun 2 §:n mukaan päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Lisäksi pykälä sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan valtioneuvoston toimivallasta valmistella Euroopan unionissa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslaissa.

Esityksen perustelujen mukaan päätösvalta lakiehdotuksessa tarkoitetun kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä kuuluu valtioneuvostolle, jos kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä. Toimivalta kuuluisi näissä tapauksissa perustuslain mukaan valtioneuvostolle siitä huolimatta, että avunantoharkintaan arvioidaan liittyvän merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia (HE, s. 54).

Perustuslain 93 §:n 2 momentti perustuu ajatukselle, että valtioneuvostolle kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston valmisteluvallasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää, ja siihen kuuluvat siten muun ohella unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan sekä Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta unionin lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin (ks. kokoavasti PeVL 54/2005 vp, s. 3).

Kun lain soveltamisalaan kuuluvat sekä avunanto, joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan (yhteisvastuulauseke), sekä avunanto, joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan (keskinäisen avunannon lauseke), on ilmeistä, että toimivallan jako presidentin ja valtioneuvoston välillä määräytyy monessa tapauksessa toisin kuin lain 2 §:n pääsääntö edellyttää. Jos pykälää tulkitaan perusteluissa esitetyn valossa siten, että kun kyse on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä. toimivalta on aina valtioneuvostolla, on ehdotettu sääntely tältä osin ongelmaton perustuslain 93 §:n 2 momentin kannalta arvioituna. Sääntelyn selkeyden kannalta pitäisin kuitenkin parempana, että perusteluissa ilmaistu ajatus näkyisi selkeämmin itse säädöstekstistä kuin pelkkänä viittauksena perustuslakiin.

Muutoin ehdotettu toimivallanjakosäännös presidentin ja valtioneuvoston välillä toteuttaa nähdäkseni asianmukaisesti perustuslain 93 §:n periaatetta varatessaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävät kansainväliset asiat tasavallan presidentin toimivaltaan, mutta edellyttäessään päätöksenteon tapahtuvan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Näin ehdotus varmistaa paitsi presidentin aseman ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtajana, myös perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetyn yhteistoimintavelvoitteen presidentin ja valtioneuvoston välillä.

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

Lakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin pää-

töksiin. 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. ” (HE, s. 54) Tämän perustelukäsityksen mukaan sotilaallista voimakeinoja koskevat kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskevat päätökset tehtäisiin siis eri menettelyssä kuin muut avun antamista ja pyytämistä koskevat päätökset, joissa noudatettaisiin perustuslain 58 §:n 2 momentin pääsääntöä.

Perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Pykälän 2 momentin mukaan jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Kyseiset säännökset sisältävät presidentin päätöksentekoa koskevan pääsäännön, josta ei voida poiketa, jollei perustuslaki itsessään anna siihen valtuutusta.

Perustuslain 58 §:n 6 momentin mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Kyseinen säännös lisättiin perustuslakiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslain presidentin päätöksentekomenettelyä koskevan osittaisuudistuksen yhteydessä. Kyseinen sääntelyvaraus sisältää toimeksiannon säätää menettelystä päätettäessä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tavallisen lain tasolla. Tämä mahdollistaa päätöksenteosta säätämisen myös perustuslain säännöksistä joiltakin osin poikkeavasti (PeVM 9/2010 vp, s. 12).

Kyseessä on siis poikkeussäännös presidentin päätöksentekoa koskevasta normaalimenettelystä ja sitä on sen vuoksi tulkittava suppeasti. Perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettu normaalimenettely tarkoittaa turvata nimenomaan valtioneuvoston asemaa ja siten sitoa presidentin päätöksenteko vahvasti parlamentaariseen vastuukatteeseen. Perustuslain 58 §:n 6 momentin laajentava tulkinta merkitsee parlamentaarisen vastuukatteen kaventumista juuri ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkityksellisissä kysymyksissä, joita silmällä pitäen perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettu menettely uudistettiin vuonna 2011 lopullisesti hyväksytyllä perustuslain muutoksella.

Katson edellä esitetyn perusteella, että hallituksen esityksen perusteluissa esitetty tulkinta mahdollisuudesta rinnastaa kansainvälisen avun antamisen sotilaallista voimankäyttöä koskevissa

asioissa sotilaalliseen kriisinhallintaan ei ole sopusoinnussa perustuslain 58 §:n kanssa, vaan kaikissa presidentin kansainvälisen avun antamista koskevissa päätöksissä tulee sovellettavaksi myös perustuslain 58 §:n 2 momentin mukainen menettely presidentin ja valtioneuvoston mahdollisessa erimielisyystapauksessa.

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

Ehdotetun 3 §:n mukaan ennen avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla asiasta selonteko.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen liittyen edellyttänyt lain tasolla annettavia säännöksiä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottavasta menettelystä päätettäessä avun antamisesta (PeVL 51/2006 vp, s. 3).

Ehdotetun sääntelyn esikuvana lienee ollut sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 3 §, jossa eduskunnan osallistuminen perustuu vastaavalla tavalla ulkoasiainvaliokunnan kuulemiseen sekä selontekomenettelyyn tilanteessa, jossa on kysymys sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä tai tehtävästä, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen. Kyseinen eduskunnan osallistumista koskeva säännös on käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, joka on hyväksynyt menettelyn (PeVL 54/2005 vp, s. 5).

Ehdotetussa sääntelyssä eduskunnan osallistuminen on kuitenkin rajattu ainoastaan tilanteisiin, joissa apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Näin rajattuna ehdotettu sääntely ei nähdäkseni turvaa riittävästi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Sen ulkopuolelle jäävät kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen, jos kyse on avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja (1 § 1 mom. 3 kohta) tai joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää (5 kohta) tai joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää (6 kohta), ellei apuun sisälly sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Lakiehdotuksen 1 §:n perusteluissa useaan otteeseen viitataan apua koskevan päätöksen merkitykseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta (HE, s.

50-53). Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta pidän ehdotettua kuulemismenettelyä, joka rajoittuu vain sotilaallisia voimakeinoja koskeviin päätöksiin, riittämättömänä.

Tässä yhteydessä on myös syytä erikseen huomauttaa, ettei lakiehdotuksen 3 § voi syrjäyttää perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksiä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (ks. PeVL 54/2005 vpo, s. 6).

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

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan, jos avun antamista tai pyytämistä koskevaa päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jossa on kyse avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä, asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta tai pyytämisestä. Sotilaallisia voimakeinoja koskevan avun antamisesta tai pyytämisestä ei voida kuitenkaan päättää tällaisessa kiireellisessä menettelyssä.

Toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädetään perustuslain 67 §:ssä. Sen mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tästä perussäännöksestä, joka määrittää perustuslain tasolla toimivallan jakoa yleisistunnon ja ministeriöiden välillä, ei voida poiketa tavallisella lailla. Perustuslain 67 § ei sisällä mitään sellaista joustolauseketta kiireellisiä tilanteita silmällä pitäen, jonka mukaan yleisistunnolle kuuluvaa toimivaltaa voitaisiin osoittaa asianomaiselle ministeriölle.

Pidän selvänä, että kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskeva päätöksenteko on lain 1 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa kauttaaltaan sellainen laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä asia, joka perustuslain 67 §:n perusteella voidaan osoittaa ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon eikä yksittäisen ministeriön toimivaltaan. Päätöksenteko kohdistuu nimenomaisesti esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviin asioihin sekä laajakantoisiin ja periaatteellisesti tärkeisiin asioihin (ks. 1 §).

Nähdäkseni ehdotettu 4 § onkin selvästi ristiriidassa perustuslain 67 §:n kanssa. Ehdotetun 4 §:n käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttää, että kiireellisissäkin tapauksissa toimivalta osoitetaan kattavasti valtioneuvoston yleisistunnolle eikä yksittäiselle ministeriölle.

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

Lakiehdotuksen 4 §:n kiireellisyysmenettelyä koskevan säännöksen mukaan päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekisi tietyissä tilanteissa tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitetussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Perustuslain 58 § sisältää tyhjentävän sääntelyn presidentin päätöksentekomenettelystä. Pykälän 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla säädetään. Sotilaskäskyasioilla tarkoitetaan asioita, jotka kuuluvat presidentille nimenomaan puolustusvoimien ylipäällikkönä (HE 1/1998 vp, s. 182). Käsitykseni mukaan päätöksen tekeminen kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä ei kiireellisessäkään tapauksessa kuuluu presidentin toimivaltaan sen johdosta, että hän on perustuslain 128 §:n mukaan Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö, vaan sen perusteella, että hän johtaa perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tämän vuoksi presidentin päätöksentekoon ei lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa voida soveltaa sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestystä.

Katson, että ehdotettu 4 § on tältä osin ristiriidassa perustuslain 58 §:ssä tyhjentävästi säännellyn tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn kanssa. Jotta ehdotus tältä osin voidaan käsitellä tavallisena lakina, tulee presidentin päätöksentekoon soveltaa normaaleja parlamentaarisen vastuukatteen turvaavia perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä menettelyjä.