Juha Lavapuro 6.10.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Minulta on pyydetty valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 72/2016 vp. Kannanottoa on pyydetty erityisesti viiteen kysymykseen, jotka on toimitettu valiokunnan sihteeristön toimesta minulle erikseen. Keskityn lausunnossani vastaamaan niihin, vaikka selvää on, että vastauksissa on otettava huomioon esitys ja sen taustalla olevat valtiosääntöoikeudelliset kysymykset kokonaisuudessaan.

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

Vastaan tähän kysymykseen myönteisesti. Hallituksen esitykseen sisältyvä tasavallan presidentin määrämuotoista päätöksentekoa ja toimivallan jakoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä on nähdäkseni asianmukaista ja vastaa perustuslain esitöitä ja perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskeva perustuslain 93 § pyrkii yhtäältä mahdollistamaan tasavallan presidentille keskeisen aseman ulkopolitiikan johdossa. Silti säännöksen perustuslakiuudistuksen yhteydessä ilmaistuna päätarkoituksena on kytkeä parlamentaarinen vastuukate presidentin päätöksentekoon. Perustuslain 93 § kytkeytyykin suoraan perustuslain 58 §:n säännökseen presidentin päätöksentekomenettelystä: presidentin määrämuotoisessa ulkopoliittisessa päätöksenteossa on noudatettava perustuslain 58 §:n yleisiä säännöksiä presidentin päätöksenteosta, minkä seurauksena presidentin päätöksenteko on sidottava valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen (PeVM 10/1998 vp). Selvää siten on, että presidentin tulee tehdä kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta.

Siltä osin kuin kysymys on Euroopan unionissa tehtyjen päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvästä Suomen toimenpiteitä koskevasta päätöksenteosta, valmistelusta ja päätöksenteosta vastaa kuitenkin valtioneuvosto, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Tätä presidentin päätöksentekovallan poissulkevaa säännöstä on vielä perustuslakivaliokunnan perustuslakiuu-

distukseen kytkeytyvän mietinnön valossa tulkittava sikäli laajentavasti, että perustuslain 93.2 §:n mainintaa ”Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä” tulee tulkita siten, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuuluvat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat. (PeVM 10/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että päätöksentekovalta kuuluu tällaisissa unioniliitäntäisissä asioissa perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolle myös silloin, kun kysymys on puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen. (PeVL 51/2006 vp) Samalla se on kuitenkin korostanut, että valtioneuvoston valmistelu ja päätöksentekovallasta huolimatta sen tulee tällöinkin toimia läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. (PeVM 10/1998). Perustuslain tarkistamisen yhteydessä valiokunta myös painotti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistyön merkityksen kasvua myös sen johdosta, että rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluvien EU-asioiden ja perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen ulkopolitiikan välillä voi muodostua pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että presidentillä on mahdollisuus tehdä aloite valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi. (PeVM 9/2010 vp).

Käsitykseni mukaan lakiehdotuksen 2.1 §:ssä omaksuttu ratkaisu rakentuu kolmen tyyppitilanteen varaan tavalla, joka vastaa näitä edellä mainittuja lähtökohtia. Ensinnäkin jos kysymys on avun antamisesta tai pyytämisestä asiassa, joka ei ole ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä, kuuluu päätöksentekotoimivalta kokonaisuudessaan valtioneuvoston yleisistunnolle, joka tekee päätöksensä asianomaisen ministeriön esittelystä. Toiseksi jos taas kysymys on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä kansainvälisestä asiasta, joka ei kuitenkaan liity Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin, päätöksentekotoimivalta toimivalta on osoitettu tasavallan presidentille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tehtäväksi. Kolmas tyyppitilanne koskee Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä, jotka 2 §:ssä on yksiselitteisesti osoitettu perustuslain mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan kuuluviksi. Näiden osalta sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista eikä 2 § muodostu perustuslain 93 §:n kannalta ongelmalliseksi.

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

Vastaan kysymykseen myönteisesti, joskin hieman epäröiden.

Kysymys on sihteeristön toimesta liitetty varsinkin 1. lakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan ”Sellaiset tasavallan 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 perusteltua, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia.")

Lakiehdotuksen 2 §:n säännös ja siitä yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmaistu kanta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ensinnäkin sen vuoksi, että se merkitsee asiallisesti ottaen tulkinnallista laajennusta poikkeukseen siitä perustuslain 58 §:n 1 momentissa ilmaistusta ja 2 momentissa vahvistetusta pääsäännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tästä pääsäännöstä nimittäin poiketen perustuslain 58 §:n 6 momentin perusteella Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys lähtee kuitenkin siitä, että nimenomaista sotilaallista kriisinhallintaa koskevan päätöksenteon ohella myös sotilaalliseen kriisinhallintaan *rinnastuvat* sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevat kansainvälisen avun pyytämisen tai antamisen tilanteet laukaisisivat 58 §:n 6 momentin soveltamisen.

Perustuslain 58 §:n 6 momentin säännös päätöksenteosta Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan lisättiin perustuslakiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta valiokunnan katsottua, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta päättäminen on luonteensa vuoksi syytä erottaa pykälän 2 momentin mukaisesta presidentin päätöksentekomenettelystä ja osoittaa lailla erikseen säädettäväksi (PeVM 9/2010 vp). Perustuslakivaliokunta perusteli lisäystä sillä, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta päättäminen oli luonteensa vuoksi syytä erottaa 58 §:n 2 momentin mukaisesta presidentin päätöksentekomenettelystä ja osoittaa lailla erikseen säädettäväksi, mikä puolestaan oli johdonmukaista siihen nähden, että Suomen osallistumista sotilaallista kriisinhallintaa koskevan päätöksen tulee käytännössä pohjautua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen.

On sinänsä hankalaa, että perustuslaissa omaksuttua, mutta poikkeukselliseksi tarkoitettua järjestelyä lähdetään tällä tavoin tulkinnallisesti laajentamaan. Pääsääntöisesti poikkeuksia tulee tulkita supistavasti. Toisaalta perustuslain 58 §:n 6 momentin tarkoituksena nimenomaisesti oli mahdollistaa se, että sotilaallista kriisinhallintaa koskevasta päätöksenteosta voidaan säätää tavallisen lain tasolla myös joiltakin osin perustuslain säännöksistä poikkeavasti. Perustuslain 58 §:n 6 momentin tarkoituksena ei näyttäisi myöskään olevan presidentin päätöksentekovallan kasvattaminen valtioneuvoston kustannuksella, mikä selvästi olisi vastoin perustuslakiuudistusten taustalla olleita valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista koskevia tavoitteita. Tähän liittyy myös 3 §:n säännös eduskunnan osallistumisesta kansainvälistä apua koskevaan säännökseen. Vertailun vuoksi voidaan viitata myös siihen, että vaikka sotilaallista kriisinhallintaa koskeva laki poissulkeekin perustuslain 58 §:n 2 momentin soveltamisen, päätöksen Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kriisihallintalain 2 §:n 1 momentin mukaan kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Asia myös palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon on erikseen varmistettu kriisinhallintalain 3 §:ssä.

Tätä taustaa vasten katsoisin, että ehdotus – perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltamisalan jonkinasteisesta tulkinnallisesta laajentamisesta huolimatta – ei muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisempaa kuitenkin olisi, että sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevan avun antamista tai pyytämistä koskevassa päätöksenteossa noudatettavasta menettelystä olisi nimenomaiset säännökset laissa sen sijaan, että asiasta ”säädettäisiin” perusteluissa.

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

Nähdäkseni ehdotus on epämääräisyydessään valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Ymmärtääkseni esityksessä on haettu johtoa sotilaallista kriisihallintaa koskevan lain 3 §:stä, joka koskee eduskunnan osallistumista sotilaallista kriisihallintaa koskevaan päätöksentekoon, jonka puolestaan on hallituksen esityksen perusteluissa katsottu rinnastuvan sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevan avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon. Valtioneuvoston velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko ennen tällaista päätöksentekoa olisi kuitenkin kytketty niinkin yleiseen kriteeriin kuin siihen, että päätös koskee ”erityisen vaativaa tilannetta”. Asiaa ei tee ainakaan ongelmattomammaksi se, että monet lain soveltamisalaa ja toimivaltuuksien käytön perusteita määrittävistä käsitteistä ovat nekin hyvin avoimia ja tulkinnanvaraisia (esim. 1 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdat, joiden perusteella lakia sovelletaan apuun, joka on ”ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää” tai ”laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää”. Ks. myös 4 §:n soveltamisen laukaiseva käsite ”poikkeuksellisen kiireellinen ja vakava tilanne”). Tällaisten käsitteiden käytöllä epäilemättä pyritään varmistamaan lain sovellettavuus muuttuvissa ja ennalta-arvaamattomissakin tilanteissa. Tätä tulkinnanvaraisuutta olisi kuitenkin säännösperusteisesti mahdollista vähentää ainakin eduskunnan osallistumista koskevan sääntelyn osalta noudattaen esimerkiksi saman tyyppistä tarkkuutta, jota sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 3 § edustaa.

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

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin perusteella asianomainen ministeriö voisi päättää avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä jos 2 §:ssä tarkoitettua 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.

Säännös antaa yksiselitteisesti ministeriölle sellaista päätöksentekovaltaa, joka perustuslain mukaan kuuluu presidentille ja valtioneuvostolle. Valtiosääntöoikeudellisesti on myös hankalaa, että

säännöksen soveltaminen on kytketty varsin avoimeen ja tulkinnanvaraiseen edellytykseen (poikkeuksellisen kiireellinen ja vakava tilanne) ilman että vakavuuden luonnetta ja tilanteeseen liittyviä uhkia olisi mitenkään pyritty määrittelemään. Aivan merkityksetöntä ei ole sekään, että kysymys on nimenomaan sellaisia tilanteita, jotka lienevät vakavuudestaan johtuen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon ydinaluetta vaikkakaan kiireellisessä menettelyssä ei voida 4. 2 §:n perusteella päättää sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytäisestä.

Näitä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia lieventävät jossain määrin ensinnäkin se, että ministeriön toimivalta on rajattu avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen Suomen ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken sekä Pohjoismaiden välillä. Päätöksestä olisi heti ilmoitettava valtioneuvostolle ja presidentille, minkä jälkeen avun jatkamisesta tai lopettamisesta olisi tehtävä päätös 2 ja 3 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Tästä huolimatta kysymys on merkittävästä poikkeamasta valtioneuvoston päätöksentekoa koskevassa perustuslain 67 §:ssä ja toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevassa perustuslain 93 §:ssä ilmaistuista periaatteista. Tältä osin kiireellisyysmenettelyä koskeva ministeriön ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa koskeva sääntely vaikuttaisi olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

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

Käsitykseni mukaan esitys on tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Kysymys ei valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ole nähdäkseni sen paremmin presidentin toimimisesta perustuslain 128 §:ssä tarkoitettuna puolustusvoimien ylipäällikkönä (vrt. HE, s. 63(kuin puolustusvoimista annetun lain 32 §:ssä tarkoitetuista sotilaskäskyasioista, vaan siitä kansainvälisiä asioita koskevasta päätöksenteosta, josta säädetään perustuslain 93 ja 58 §:ssä, ja jossa presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta, tai mikäli kyse on 58 §:n 6 momentissa tarkoitetusta tilanteesta, siten kuin kuin asianomaisessa laissa asiasta erikseen säädetään.

Juha Lavapuro
professori