Tuomas Ojanen
7.10.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani käsillä olevasta hallituksen esityksestä erityisesti siltä osin kuin kysymys on seuraavista kysymyksistä:

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

2. Voiko tasavallan presidentin lakiehdotuksen 2 §:n mukainen päätöksenteko kuulua joltakin osin perustuslain 58 §:n 6 momentissa säännellyn päätöksentekomenettelyn piiriin?
3. Onko eduskunnan osallistumista koskeva sääntely (3 §) riittävää perustuslain kannalta?

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

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

Seuraavassa otan kantaa vain edellä mainittuihin kysymyksiin arvioimatta hallituksen esitystä enemmälti perustuslain kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty perusteellisesti selkoa esityksen suhteesta perustuslakiin. Lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, samoin kuin nykytilan kuvaksessa, on verraten runsaasti valtiosääntöoikeudellista tarkastelua. Kaiken kaikkiaan esityksessä on nähdäkseni asianmukaisesti selostettu niitä valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia ja perusteita, joista arvioitavakseni esitettyjä kysymyksiä on syytä tarkastella. Pidän kuitenkin tarpeellisena erikseen painottaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina myös seuraavia seikkoja:

- Kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen on perustuslain kannalta ennen muuta ulko- ja turvallisuuspoliittisen harkinnan ja päätöksenteon piiriin kuuluva asia, mikä nähdäkseni heijastuu myös avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksenteon toimivalta- ja menettelykysymysten sääntelyyn. Näin ollen

lainsäätäjälle sallittujen sisällöllisten ratkaisujen piiri päätöksenteon toimivalta- ja menettelykysymysten järjestämisessä on nähdäkseni verraten laaja perustuslain kannalta verrattuna esimerkiksi lain säätämiseen monissa perus- ja ihmisoikeuksien soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.

- Esityksessä on monessa suhteessa, joskaan ei yksinomaan, kysymys jo hyväksytyn ja valtionsisäisesti voimaansaatetun Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunantovelvoitteen (turvatakuulauseke) nykyistä täysimääräisemmästä täytäntöönpanosta Suomessa. Turvatakuulausekkeen mukaan muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissä olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti, jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Avunantolauseke on sanamuodoltaan oikeudellisesti sitova ja myös tyypillinen sotilaallista avunantovelvoitetta ilmaiseva sopimusmääräys (UaVM 6/2008 vp, ks. myös PuVL 4/2008 vp). Samoin esityksellä on kytkentä Lissabonin sopimukseen sisältyvään yhteisvastuulausekkeeseen (solidaarisuuslauseke), joka velvoittaa unionin ja sen jäsenvaltiot toimimaan yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Yhteisvastuulausekkeen mukaiset avustamistoimet käsittävät kaikki unionin käyttöön annettavat voimavarat, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat. Koska Suomi on jo aikoinaan sitoutunut ja valtionsisäisesti voimaansaattanut edellä selostetut EU-velvoitteet Lissabonin sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä, tämä poistaa tarpeen erikseen arvioida perustuslain kannalta (sisällöllisessä mielessä) päätöksentekoa sellaisesta avusta, joka perustuu yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen.
- Ehdotuksessa on omaksuttu sääntelymalli, jossa on symmetria avun antamisesta ja pyytämisestä päättämisen välillä. Perustuslain kannalta avun antaminen ja pyytäminen eivät kuitenkaan aivan ole yhteismitallisia asioita esimerkiksi sen vuoksi, että avun pyytäminen ja varsinkin vastaanottaminen voivat tuottaa erityisiä ongelmia esimerkiksi perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta.

Arvio

Lakiehdotuksen 2 § perustuslain 93 §:n kannalta

Pykäläehdotuksesta ei sellaisenaan nähdäkseni aivan selvästi ja yksiselitteisesti välity se perustuslain 93 §:n 2 momentista johtuva vaatimus, jonka mukaan päätösvalta avun antamisesta tai pyytämisestä pitää kuulua valtioneuvostolle, jos kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, PeVL 49/2001 vp, s. 2) toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä (PeVL 54/2005 vp, s. 3 ja 4, PeVL 6/2006 vp, s. 2 ja 3, PeVL 51/2006 vp, s. 4/I) riippumatta siitä, liittyykö kulloiseenkin tilanteeseen merkittäviäkin ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Perustuslain 93 §:n 2 momentin, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, kuitenkin yksiselitteisesi kuuluvat muun ohella unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat ja siis riippumatta niiden

merkityksellisyyden asteesta (PeVM 10/1998 vp, s. 26/I, ks. myös esim. PeVL 54/2004 vp). Kun pykäläehdotusta kuitenkin lukee yksityiskohtaisissa perusteluissa sekä säätämisjärjestysjaksossa esitetyn valossa, lakiehdotuksen 2 §:ää voidaan pitää ongelmattomana perustuslain 93 §:n 2 momentin kannalta. Silti voisi olla syytä selkiyttää säännöstä, jotta valtioneuvoston edellä selostettu toimivalta tulisi turvattua riittävän yksiselitteisesti jo lakitekstin tasolla.

Tasavallan presidentin lakiehdotuksen 2 §:n mukaisen päätöksenteon kuuluminen perustuslain 58 §:n 6 momentissa säännellyn päätöksentekomenettelyn piiriin

Nähdäkseni lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty riittävän asianmukaiset ja painavat perusteet sille, miksi lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitetut presidentin päätökset voidaan katsoa kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin siis sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia.

Perustuslakisääntely ei nähdäkseni sinänsä ole tältä osin yksiselitteistä mutta pidän ratkaisevana seikkana perustuslain kannalta kuitenkin sitä, että perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltaminen turvaa eduskunnan myötävaikutuksen. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tällaiset päätökset tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella samaan tapaan kuin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta. Kun lisäksi huomioidaan eduskunnan asema ensisijaisena valtioelimenä perustuslain 2 §:n 1 momentin nojalla, on perusteltua perustuslain kannalta, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia.

Lakieh*dotuksen 3 § eduskunnan osallistumisen kannalta*

Nähdäkseni lakiehdotuksen 3 § turvaa asianmukaisesti eduskunnan aseman ja osallistumisen, *jos* lakiehdotuksen 2 § päätösvalta avun antamisesta tai pyytämisestä kuuluu valtioneuvostolle, kun kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä riippumatta siitä, liittyykö kulloiseenkin tilanteeseen merkittäviäkin ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia ja *jos* presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovelleta 58 §:n 2 momenttia.

Toimivallanjako valtioneuvoston ja ministeriön välillä kiireellisyysmenettelyssä

Kiireellisyysmenettelyn käyttö on ensinnäkin rajattu vain avun antamiseen tai vastaanottamiseen Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä. Lisäksi sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta ei voitaisi päättää kiireellisyysmenettelyssä ministeriötasolla.

Nähdäkseni nämä ovat perustuslain kannalta olennaisia peruslinjauksia, jotka jo pitkälti takaavat ehdotuksen sopusoinnun perustuslain kanssa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että menettelyn käytöltä edellytettäisiin, ettei apua koskevaa päätöstä ole mahdollista tehdä poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa viivytyksettä tavanomaisessa päätöksentekomenettelyssä ja että ministeriön päätöksestä ilmoitettaisiin välittömästi valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille, minkä jälkeen valtioneuvoston yleisistunto tai

presidentti voisi päättää avun jatkamisesta tai keskeyttämisestä taikka pyynnön peruuttamisesta, tämä tekee ongelmattomaksi perustuslain kannalta sen, että kiireellisyysmenettelyssä päätöksen tekisi asianomainen ministeriö.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin suhde perustuslain 58 §:ään

Lakiehdotuksessa päätösvalta sotilaallisen voimakeinoavun antamisessa tai pyytämisessä kiiretilanteessa osoitettaisiin tasavallan presidentille puolustusvoimien ylipäällikkönä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Tällöin tasavallan presidentti päättäisi sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkasteltu ehdotuksen suhdetta perustuslain 58 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Esityksen perustelujen mukaan ”valtion rajat ylittävä sotilaallinen voimakeinoapu ei sinänsä lukeudu sotilaskäskyasioiden piiriin kiireellisessäkään tilanteessa. Presidentin päätösvaltaa ylipäällikkönä perustuslain ja muun lainsäädännön jo tuntemassa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna silloin, kun on kyse puolustusvoimien sotilaallisesta voimankäytöstä äärimmäisessä, kiireellisessä tilanteessa, jossa kolleginen, monijäsenisen toimielimen päätöksenteko ei ole mahdollinen.”

Pykäläehdotuksessa on ymmärtääkseni kysymys puolustusvoimien ylipäällikön aseman huomioon ottavasta ja sitä turvaavasta säännösehdotuksesta. Se ei sinänsä ole täysimääräisesti sopusoinnussa esimerkiksi sen linjauksen kanssa, että lakiehdotuksen 2 §:n mukaiset presidentin päätökset kuuluisivat perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin. Nähdäkseni lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti ei kuitenkaan muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että kyse olisi sellaisesta puolustusvoimien sotilaallisesta voimankäytöstä äärimmäisessä, kiireellisessä tilanteessa, jossa kolleginen, monijäsenisen toimielimen päätöksenteko ei olisi mahdollista.

Helsingissä 7. päivänä lokakuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki