Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 14.11.2016

Olen ollut asiassa perustuslakivaliokunnan kuultavana 7.10.2016. Olen perehtynyt ulkoasiainministeriön perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntojen pohjalta laadittuun vastineeseen (19.10.2016). Tämän johdosta esitän joitakin lisänäkökohtia aikaisempaan lausuntooni. Keskityn niihin kysymyksiin, joissa hallituksen esitys on käsitykseni mukaan ristiriidassa perustuslain kanssa. Muilta osin viittaan aikaisempaan lausuntooni. Vastineessa esitetyt käsitykset eivät mielestäni anna aihetta muuttaa aikaisempia valtiosääntöoikeudellisia arvioitani hallituksen esityksen johdosta.

1. Tasavallan presidentin päätöksenteon suhde perustuslain 58 §:n 6 momentissa säänneltyyn päätöksentekomenettelyyn

Perustuslain 58 §:n 6 momentin mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Olen aikaisemmassa lausunnossani torjunut perustuslainvastaisena käsityksen, jonka mukaan sellaisiin presidentin päätöksiin kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, voidaan soveltaa presidentin normaalin päätöksentekomenettelyn sijasta perustuslain 58 §:n 6 momentissa tarkoitettua päätöksentekomenettelyä.

Hallituksen esityksessä ja ulkoasiainministeriön vastineessa perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltuvuutta perustellaan sillä, että tällaiset päätökset rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin (vastine, s. 3).

Oma käsitykseni rakentuu sen varaan, että perustuslain 58 §:n 6 momentti on poikkeussäännös presidentin päätöksentekoa koskevasta pääsäännöstä ja sitä on sellaisena tulkittava suppeasti. Pidän riidattomana, että kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä ei ole kysymys soti-

laallisesta kriisinhallinnasta. Siten kyse olisi selvästi säännöksen sanamuodon kanssa ristiriidassa olevasta sotilaallisen kriisinhallinnan käsitteen laajentavasta tulkinnasta. Laajentava tulkinta on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen senkin vuoksi, että se kaventaisi parlamentaarista vastuukatetta juuri ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävissä kysymyksissä, kun presidentin päätöksentekomenettelyä on johdonmukaisesti pyritty kehittämään juuri parlamentaarista vastuukatetta korostavaan suuntaan.

Ulkoasiainministeriön vastineessa todetaan, että mikäli perustuslain 58 §:n 6 momentin katsotaan soveltuvan, voidaan lakiehdotuksen 2 §:ään lisätä tarvittaessa uusi 5 momentti, joka kuuluisi: ”Tasavallan presidentin päätöksentekoon, joka koskee sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia kuitenkin palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.”

Katson, ettei kyseistä säännöstä voida sisällyttää lakiin. Siinä säädettäisiin eduskuntalain tasolla perustuslain säännöksen mukaisen menettelyn soveltamatta jättämisestä. Ehdotus on tältä osin mielestäni selvästi ristiriidassa perustuslain 58 §:n kanssa. Perustuslain 58 § ei sisällä säännöstä, joka oikeuttaisi poikkeamaan normaalista presidentin päätöksentekomenettelystä kansainvälisestä avun antamisesta tai pyytämisestä päätettäessä.

2. Valtioneuvoston ja ministeriön toimivallanjako kiireellisessä menettelyssä (4 §)

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan 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, asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta tai pyytämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan tämä ei kuitenkaan koskisi sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamista tai pyytämistä.

Olen aikaisemmassa lausunnossani katsonut, että ehdotus on ristiriidassa perustuslain 67 §:n säännöksen kanssa toimivallan jaosta yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Sen mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asia sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.

Perustuslain 67 §:n esitöissä todetaan, että yleisistunnon toimivalta saisi edelleen tietyt, tosin joustavat ja yleisluonteiset kiinnekohdat itse perustuslaissa. Asianomaisen säännöksen esitöissä todetaan nimenomaisesti, että ne tulee ottaa huomioon, kun ratkaisuvallan järjestämisen perusteista yksityiskohtaisemmin säädetään lailla (HE 1/1998 vp, s. 117).

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain soveltamisalaan kuuluu muun muassa päätöksenteko, joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää (5 kohta) tai joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää (6 kohta). Ainakin ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä tai laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä päätöksenteko kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä koskee selvästi sellaista ”laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää asiaa”, joka perustuslain 67 §:n perusteella tulee valtioneuvostossa osoittaa yleisistunnon päätettäväksi. Erityisesti 1 §:n 6 kohdan tarkoittamassa tilanteessa vallitsee välitön, suoraan säännösten sanamuodosta johtuva ristiriita perustuslain 67 §:n kanssa. Jälkimmäinen nimittäin edellyttää yksiselitteisesti, että valtioneuvoston yleistunto (eikä ministeriö) päättää ”laajakantoisesta ja periaatteellisesti tärkeästä asiasta”. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti tarkoittaisi kuitenkin päinvastoin sitä, että ministeriö päättäisi avusta, joka on ”laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää”.

Ulkoasiainministeriön vastineessa viitataan siihen, että kyseessä on viime kädessä poliittinen ratkaisu, halutaanko mahdollistaa avun antaminen tai pyytäminen esimerkiksi 9/11 –tyyppisissä tilanteissa. Lisäksi vastineessa todetaan, että päätöksenteon nostaminen valtioneuvoston/tasavallan presidentin hyväksyttäväksi normaalimenettelyssä tekisi kiireellisyysmenettelystä merkityksettömän eikä sitä voida pitää vaihtoehtoisena sääntelymallina (vastine, s. 7-8).

Vastineen tulkinnassa perustuslain säännösten tulkintaa ehdotetaan joustavoitettavaksi poliittisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella hyvin pitkälle. Perustuslain 93 §:n mukaan ulkopolitiikan johtamisesta vastaavat presidentti ja valtioneuvosto jäisivät avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksenteon ulkopuolelle tosin niin, että heille olisi viipymättä ilmoitettava tehdystä päätöksestä. Jo 1 §:n sanamuodon mukaan päätös voisi koskea myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää päätöksentekoa. Ministeri voisi omalla päätöksellään käynnistää avun antamisen ja pyytämisen. Tällaisella päätöksellä voi olla erittäin kauaskantoinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys, jota presidentin ja/tai valtioneuvoston oikeus päättää avun jatkamisesta tai lopettamisesta muuksi muuta. Perustuslain 93 §:n 1 momentin perusteella tällainen päätös kuuluu lähtökohtaisesti presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, EU-kontekstissa valtioneuvostolle. Kiireellisyysmenettely merkitsisi tältä osin poikkeamista myös ulkopolitiikan johtamista koskevasta perustuslain perusratkaisusta.

3. Sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksen soveltaminen presidentin päätöksenteossa (4 § 2 mom.)

Perustuslain 58 §:n 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). Presidentin nykyisin päätettävistä sotilaskäskyasioista säädetään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 31 §:ssä. Sen mukaan tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös sotilasarvossa ylentämisestä sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Presidentti voi ottaa päätettäväkseen puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Puolustusvoimain komentajan tulee antaa tietoja presidentille ja puolustusministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Perustuslain 58 §:n 5 momentti on poikkeussäännös perustuslain säätämästä presidentin normaalista päätöksentekomenettelystä. Sen soveltamisen edellytyksenä on, että kyse on luonteeltaan sotilaskäskyasiasta. Asia ei muutu sotilaskäskyasiaksi sillä perusteella, että laissa todetaan, että päätöksentekoon sovellettaisiin sotilaskäskyasioita koskevaa päätöksentekomenettelyä. Kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä päättäminen ei kuulu presidentille puolustusvoimien ylipäällikkönä, vaan sen perusteella, että presidentti perustuslain 93 §:n 1 momentin perusteella johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Ulkoasiainministeriön vastineen mukaan viime kädessä kiireellisessä päätöksentekomenettelyssä on kyseessä poliittinen valinta siitä, halutaanko, että Suomella on myös poikkeuksellisen kiireellisessä tilanteessa mahdollisuus tarvittaessa pyytää tai vastata kiireelliseen avunpyyntöön (s. 10). Kyseinen argumentti on puhtaasti poliittinen eikä oikeudellinen. Poliittinen halu antaa tai pyytää apua kiireellisesti ei voi syrjäyttää normaaleja perustuslain säätämiä päätöksentekomenettelyitä. Jos katsotaan, etteivät ne mahdollista riittävää päätöksentekokykyä, tulee

päätöksentekomenettelyä koskevaa perustuslakisääntelyä kehittää sen sijaan, että perustuslain selvä sanamuoto syrjäytetään ”kiireellisyyden” ja ”poliittisen valinnan” nimissä. Huomionarvoista on, että presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasian menettelymuodossa heikentäisi olennaisesti päätöksenteon parlamentaarista vastuukatetta ja olisi siten ristiriidassa valtiosäännön johdonmukaisen parlamentarismia korostaneen kehityslinjan kanssa. Kiireellisyyden rinnalla olisikin syytä perusteellisesti arvioida päätöksentekomenettelyn soveltuvuutta valtiosäännön yleisiin toimivaltajärjestelyihin.

Ylipäätään hallituksen esityksessä ja ulkoasiainministeriön vastineessa korostetaan tarvetta syrjäyttää kiiretilanteissa ylimpien valtioelinten normaali päätöksentekojärjestys pohtimatta esimerkiksi ehdotetun menettelyn mahdollisia ongelmia suhteessa parlamentaarisen järjestelmän toimintaan. Käsitys, jonka mukaan presidentin ja valtioneuvoston normaali päätöksentekojärjestys estäisi nopean reagoimisen poikkeusolosuhteissa, on mielestäni liioitteleva. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko saattaa edellyttää yleisemminkin nopeaa reagointia. Tähän asti normaali päätöksentekomenettely on tarjonnut siihen riittäviä välineitä.