PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 4.5.2017 KELLO 10.00

HE 72/16 vp laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä

koskevasta päätöksenteosta

Perustuslakivaliokunta on antanut asiasta ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon 13.12.2016 (pevl 64/16 vp). Ulkoasianvaliokunnassa on laadittu asiassa mietintöluonnos (päiväys 20.4.2017). Kyseessä olevien toimivaltajärjestelyjen merkittävyyden vuoksi on minusta ollut hyvin aiheellista, että mietintövaliokunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen johdosta tekemät muutokset lakiehdotukseen on vieltä saatettu perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi. Perustuslakivaliokunta pyytää nyt lausuntoa mietintöluonnoksessa ehdotettujen, kiireellisyysmenettelyä koskevien 4 ja 5 §:n osalta. Tarkastelen seuraavassa vain näihin säännöksiin liittyviä kysymyksiä. Kommenttini koskevat myös joitakin asioita, joiden voidaan katsoa lähinnnä kuuluvan mietintövaliokunnalle. Osaltaan tämä liittyy siihen, että koko esitys oikeastaan koskee asioita, joiden valmistelu mietintövaliokuntana olisi hyvin voitu osoittaa perustuslakivaliokunnalle. - Mainitsen samalla, että olen aikaisemmin toimittanut asiassa valiokunnalle kirjallisen lausunon 13.9.2016 ja ollut valiokunnassa kuultavana 15.11.2016.

- - - - - - -

Perustuslakivaliokunnan em. lausunnossa (pevl 64/16 vp) on verraten laajasti tarkasteltu hallituksen esityksen 4 §:n säännöstä, joka koskee menettelyä kiireellisissä tilanteissa. Valiokunnan tätä säännöstä – sen tarkoittamaa menettelyä – koskevassa kannanotossa on kaksi keskeistä valtiosääntöoikeudellista kohtaa. Yhtäältä valiokunta katsoo, että säännöksessä on (ainakin osin) kyse niin merkittäviä asioita koskevista ratkaisuista, että niitä ei voida PL 67 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisen toimivallanjaon huomioon ottaen uskoa esityksessä tarkoitetulla tavalla ministeriön päätettäväksi. Toisaalta valiokunta katsoo, että PL 58 §:n 5 momentissa tarkoitettua

sotilaskäskyasioiden päättämismenettelyä ei voida esityksessä ehdotetulla tavalla ulottaa säännöksessä tarkoitettuihin avun antamista tai pyytämistä koskeviin ratkaisuihin, koska niissä ei ollut kysymys perustuslain kohdassa tarkoitetuista sotilaskäskyasioista.

Mitä tulee edellä ensiksi mainittuun, PL 67 §:ssä edellytettyä toimivaltojen jakautumista valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä koskevaan kysymykseen, ulkoasiainvaliokunta on mietintöluonnoksessaan (lakiehdotuksen 4 §:ssä) jättänyt osassa em. kiireellisiä tilanteita ko. päätöksen asianomaisen ministeriön tehtäväksi. Ulkoasiainvaliokunnan ehdotusta voidaan kuitenkin pitää ainakin teknisten rajausten kannalta perustuslakivaliokunnan esittämän kannan mukaisena. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi tältä osin (s.6):

” Ministeriön toimivallan ulkopuolelle tulee perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä rajata lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu apu, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 5 kohdassa tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä apu ja 6 kohdassa tarkoitettu laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeä apu. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksessa olevan ehdotuksen 4 §:ssä rajataan siinä tarkoitettu ministeriön päätösvalta kiireellisissä asioissa koskemaan vain lain 1 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettua apua koskevia 2 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Muotoilu näyttää siten vastaavan perustuslakivaliokunnan lainatussa kohdassa esittämää vaatimusta. Valiokunnan näin muotoilemaan PL 67 §:ään palautuvaan rajanvetoon sisältyy tietysti harkinnanvaraisuutta. Voitaisiin esim. ajatella, että lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu apu, ”johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja” , voisi olla jo merkitykseltään sellainen, että siitä päättämisen tulisi kiireellisessäkin tilanteessa jäädä ministeriön toimivallan ulkopuolelle. Kun kyseessä kuitenkin on valiokunnan tuore konkreettinen rajanveto joustavin ilmaisuin laaditun perustuslainkohdan tulkinnassa, ei tässä nähdäkseni ole juuri perusteita poiketa tuosta rajanvedosta. Asiassa on merkitystä myös sillä että ministeriön kiireellisessä menettelyssä tekemästä päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille ja avun jatkamisesta tai lopettamisesta on päätettävä lain 2 §:n mukaisessa menettelyssä.

Perustuslakivaliokunnan toinen edellä tarkoitettu kannanotto koski sotilaskäskymenettelyn käyttämistä kiireellisyysmenettelyssä ja päättyi toteamukseen (s. 7):

”Perustuslain 58 §:n 5 momenttia ei presidentin päätöksentekoa koskevana poikkeussäännöksenä voida tulkita laajentavasti niin, että siinä säädettyä menettelyä sovellettaisiin myös muissa kuin sotilaskäskyasioissa. Lakiehdotuksen 4 §:n 2

momentti on siten poistettava. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei hallituksen ehdotuksen 4 §:n 2 momentin säännöstä ole varsinaisesti ”poistettu”, vaan se on korvattu uudella 5 §:n säännöksellä, jossa menettelyn soveltamistilanteen kuvaus on ainakin pääosin ennallaan, mutta itse päätöksenteon on edellytetty tapahtuvan ”siten kuin 2 §:n 1 momentissa säädetään”. Apua koskevan päätöksen tekisi tämän mukaisesti kiireellisyystilantessakin valtioneuvosto tai tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslakivaliokunnan esittämä, sotilaskäskymenettelyn käyttöä koskeva kritiikki on säännöksessä siten otettu huomioon. Muutettuun säännökseen sisältyy edelleen (2 mom.) myös määräys siitä, että päätöksenteon jälkeen asia on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi ja avun jatkamisesta ja lopettamisesta päätetään tällöin lain 2 ja 3 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

Perustuslakivaliokunta on yleisesti ottaen pitänyt tärkeänä, että eduskunta on asianmukaisella tavalla kytketty mukaan esim. sotilaallista kriisinhallintaa ja nyt esillä olevassa lakiehdotuksessa tarkoitettua apua koskevaan päätöksentekoon. Tältä kannalta voidaan merkittävänä osakysymyksenä pitää myös sitä, onko eduskunta ja jos on, millä tavalla, kytketty mukaan myös jo kiireellisyysmenettelyssä tapahtuvaan päätöksentekoon. Ulkoasianvaliokunnan mietintöluonnoksen ehdotuksen mukaan (5 §, 2 mom.) ennen päätöksen tekemistä kiireellisyysmenettelyssä ”valtioneuvoston on annettava asiassa selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle”. Mietinnön perustelujen mukaan (kohta 40) tällainen selvitys voisi asian kiireellisyydestä johtuen yksinkertaisimmillaan sisältää tiedon ratkaisuehdotuksesta ja kysymykseen voisi ”erityisen kiireellisessä tilaneesssa tulla myös ministerin suullinen selvitys ulkoasiainvaliokunnalle”.

Koko kiireellisyysmenettelyä koskevan säätelyn lähtökohtaa kai voidaan kuvata niin, että voi syntyä poikkeuksellisen vakavia säännösehdotuksessa kuvatun kaltaisia tilanteita, joissa tarvitaan mahdollisuus erittäin nopeaan, mutta kuitenkin ennalta säänneltyyn päätöksentekomenettelyyn. Jos tämänkaltainen lähtökohta hyväksytään, velvollisuutta kytkeä eduskunta mukaan ko. päätöksentekoon (velvollisuutta kuulla eduskuntaa ennen ko. päätöksen tekemistä) tuskin voidaan laatia merkittävästi tiukemmaksi kuin mitä ulkoasiainvaliokunnan luonnoksen säännöstekstistä ja sille esitetyistä perusteluista ilmenee. Näinkin käsitetyn velvollisuuden kohdalla voitaisiin kysyä, mitä selvityksen antaminen ”valiokunnalle” esimerkiksi eduskunnan kesätauon aikana voi kiireen painamassa tilanteessa

merkitä. Ulkoasiainvaliokunnan säännösmuotoilun mukaan ko. selvitys ”on annettava” ”ennen” ko. päätöksen tekemistä. Muotoilun tavoitteista tuskin voi olla erimielisyyttä. Pienellä epävarmuudella voidaan toisaalta suhtautua siihen, että näin muotoiltu velvollisuus merkitsee suoraan menettelyn lainvastaisuutta, jos jossakin tilanteessa katsottaisiin, että päätös on voitava tehdä ilman lyhyttäkään selvityksen antamisesta aiheutuvaa lykkääntymistä.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksen kohdassa 43 todetaan:

”Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että kiireellisyysmenettelyä edellyttävissä erittäin poikkeuksellisissa päätöksentekotilanteissa tulee ottaa huomioon, että 4 §:n mukaiset tilanteet, joissa apua annetaan merkittävien sotilaallisten voimavarojen muodossa voivat muuttua tilanteiksi, joissa apuun voi myös sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Siirtyminen voimakeinojen käyttöä sisältävään avunantoon voi tapahtua niin nopeasti, että uuden voimakeinojen käytön valtuuttavan päätöksen tekoon ei jää riittävästi aikaa. Sotilaallisten voimakeinojen käytön mahdollisuudesta johtuen ulkoasiainvaliokunta katsoo, että näissä tapauksissa sotilaallisten voimavarojen käytöstä tulisi pääsääntöisesti päättää 5 §:n mukaisessa menettelyssä.....”

Mietintöluonnoksen lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettu kiireellisyysmenettely, jossa siis päätöksentekovaltuus on ministeriöllä, sisältää myös lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 3) kohdassa tarkoitetun avun, ”johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja”. Jos tällaisia kiireellisiin apupäätöksiin johtavia tilanteita syntyy, on ilmeisesti mahdollista, että - kuten mietintöluonnoksessa viitataan - tilanne kehittyy sotilaallisten voimavarojen ”läsnäolosta” sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Luonnoksessa lähdetään siitä, että uuteen voimakeinojen käytön mahdollistavaan

päätökseen ei tällöin välttämättä jää riittävästi aikaa. En tietysti pysty kunnolla arvioimaan mahdollisia tilanteita , mutta minusta päätelmä ei ole itsestään selvä. Jos Suomessa todella olisi tehty lakiehdotuksen 4 §:n mukaisessa kiireellisessä menettelyssä päätös avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, on luullakseni väistämätöntä, että tällaisen päätöksen mukaiseen tilanteeseen liittyy merkittävällä tavalla jatkuvaa seurantaa, kommunikaatioista huolehtimista ja päätös- ja toimintavalmiudessa olemista. Jos näin on, kyky tehdä 5 §:n mukaisessa menettelyssä nopeasti ratkaisuja sotilaallisten voimakeinojen käytöstä voi olla parempi kuin tilanteessa, jossa 5 §:n mukaisen päätöksenteon tarve syntyisi ilman tällaista ennakkoasetelmaa.

Vaikka lähdetäisiinkin lainatussa kohdassa esitetystä ajatuksesta voimakeinojen käyttöön siirtymisen mahdollisesta sellaisesta nopeudesta, joka ei jätä aikaa uuden valtuuttavan päätöksen tekemiseen, ei minusta päätöksentekomenettelyjen ohjautumista voida näin merkittävissä kysymyksissä jättää joidenkin ”tulisi pääsääntöisesti päättää”-tyyppisten

perustelulausumien varaan. Mietintöluonnoksessa nyt ehdotetut 4 ja 5 § sisältävät harkinnanvaraa jättäviä kriteerejä, mutta ovat selviä siinä, että ne osoittavat päätösvaltuuden joisakin tilanteissa ministeriölle ja joissakin tilanteissa valtionevostolle ja tasavallan presidentille. Jos tämä jako koetaan joidenkin mahdollisten tilanteiden osalta ongelmalliseksi, on ehkä syytä harkita säännösten muuttamista. Eräs yksittäinen kysymys voisi tällaisessa yhteydessä olla se, onko merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sisältävää apua koskevan päätöksen syytä edes kiiretilanteissa kuulua ministeriön toimivaltaan. Todettakoon, että perustuslakivaliokunnan PL 67 §:n säännöksen merkityksestä asiassa esittämät kannanotot eivät mitenkään estä joidenkin asioiden siirtämistä ministeriön päätettävistä valtioneuvoston päätettäviksi.