Janne Salminen 3.5.2017
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 4.5.2017

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettuun lakiin sisältyvästä kiireellisyysmenettelystä. Eduskuntakäsittelyn aikana muotoillut tarkastelun kohteena olevat säännösehdotukset ilmenevät minulle toimitetusta eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksesta. Kiireellisyysmenettelyä koskee mietintöluonnoksen 4 ja 5 §.

2. Arvioinnin mittapuu on valtioneuvoston ja ministeriöiden suhteen osalta perustuslain 67 §:n säännös, jossa on kysymys toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Säännöksen mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Perustuslain esitöiden mukaan yleisistunnon toimivallalla on edelleen tietyt, vaikkakin joustavat ja varsin yleisluonteiset kiinnekohdat perustuslaissa. Esitöissä todetaan, että ne tulee ottaa huomioon, kun ratkaisuvallan järjestämisen perusteista yksityiskohtaisemmin säädetään lailla (HE 1/1998 vp, s. 117).

3. Tältä osin perustuslakivaliokunta on kyseessä olevaa lakiehdotusta ensimmäisen kerran arvioidessaan lausunnossaan PeVL 64/2016 vp todennut, että

> [p]erustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallan jaosta. Nyt ehdotettavassa laissa tarkoitetut kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan suurelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita, ettei päätöksentekoa niistä voida perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä uskoa ministeriölle. Erityisesti näin on lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun laajakantoisen ja periaatteellisesti tärkeän avun osalta. Ehdotettu sääntely eroaa lisäksi ulko- ja turvallisuuspoliittisen merkityksensä vuoksi huomattavasti sellaisista tilanteista, joissa on kyse ministeriölle osoitettavasta

> toimivallasta ratkaista kiireellisesti kansallinen asia (vrt. PeVL 10/2005 vp).
>
> 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.

4. Toisin sanoen perustuslakivaliokunta on asianmukaisesti tuonut esiin, ettei perustuslaista voi poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ja kiireen vuoksi poiketa säännöksillä, jotka ilmenisivät tavallisesta laista. Aivan ilmeisesti kansainvälisestä avusta päättämisen tilanteet ovat tyypillisesti sellaisia kauaskantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita, jotka eivät voi olla ministeriön päätettäviä. Ministeriön päätös todellisuudessa jo vie Suomen osalliseksi kriisiin, josta perääntyminen on hankalaa, vaikka päätös tulisikin mahdollisimman nopeasti saattaa normaalimenettelyssä uudelleen arvioitavaksi, ja toisintoimimisen mahdollisuudet kaventuvat jo ensimmäisellä päätöksellä. Perustuslakivaliokunta luetteloi nimenomaisesti, että kiireellisyysmenettelyn ulkopuolelle on rajattava 1) 1.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettu apu, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 2) 5 kohdassa tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä apu ja 3) 6 kohdassa tarkoitettu laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeä apu.

5. Lisäksi ehdotuksia on arvioitava perustuslain 93 §:n kannalta. Sen mukaan ulkopolitiikan johtamisesta vastaavat presidentti ja valtioneuvosto. Niitä ei voi jättää päätöksen teossa ulkopuolelle kiireellisyyden tai poliittisen tarkoituksenmukaisuuden nimissä. Lisäksi alkuperäisessä ehdotuksessa perustuslaillisena ongelmana oli tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn sääntely kiireellisyystilanteissa. Ehdotuksessa se oli erheellisesti perustettu siihen, että päätös olisi tehty sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä puolustusvoimain komentajan esittelystä niin, että puolustusministerin tulisi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta jne. Ehdotus tulikin tarkasteltavaksi tasavallan presidentin päätöksenteosta säädetyn perustuslain 58 §:n kannalta. Sotilaskäskyasiat kuuluvat presidentin ylipäällikön vallan alaan ja sotilaskäskyasioiden sääntelyn ”yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta”. Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 58.5 §:n sääntelyvaraus ei mahdollista minkä tahansa asiaryhmän määrittelemistä sotilaskäskyasiaksi. Tärkeällä tavalla se torjui käsityksen, jonka mukaan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva tasavallan presidentin toimivalta perustuisi presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä. Se katsoi, että siinä on kysymys perustuslain 93.1 §:n mukaisesta ulkopolitiikan johtamisesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Näin ollen se totesi, että

> 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.

6. Nyt ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvä 4 §:n muotoilu ymmärtääkseni rajaa siinä tarkoitetun kiireellisissä asioissa noudatettavan menettelyn ulkopuolelle perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla 1) 1.1 §:n 4 kohdassa tarkoitetun avun, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 2) 5 kohdassa tarkoitetun ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävän avun ja 3) 6 kohdassa tarkoitetun laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeän avun. Nyt käsillä oleva muutos on siten perustuslakivaliokunnan tarkoittama vähimmäisedellytys sille, että tältä osin voidaan käyttää tavallista lainsäätämisjärjestystä. Edelleen tulee arvioida kahta seikkaa: Näkemykseni mukaan olisi pääsääntöisesti painotettava, että poikkeuksellisen kiireellisissäkin tilanteissa tulisi pyrkiä normaaliin päätöksentekoon. Samoin painottaisin, että myös 1.1 §:n 1-3 kohtien päätöksentekotilanteissa voi olla kysymys sellaisesta laajakantoisesta ja periaatteellisesti tärkeästä asiasta, että ministeriön tulisi pidättäytyä päätöksenteosta, jos se olosuhteet huomioon ottaen kuuluisi perustuslain säännösten mukaan valtioneuvoston toimivaltaan. Tarkoitan, että päätöksentekotilanteessa myös näitä 1-3 kohtien tilanteita arvioitaessa olisi pidettävä mielessä, että olosuhteet voivat olla sellaiset, että toimivalta kuuluu valtioneuvostolle.

Kuitenkin 4.3 §:n muutosehdotuksessa olisi oman ymmärrykseni mukaan jokin viittausongelma (momentit, jotka mainittu, olisivat virheellisesti, 3 mom. viittaa itseensä ja muutenkin momenteilla tarkoitus viitata kyseisen 4 §:n sisältämään menettelyyn (?).

7. Ulkoasianvaliokunnan mietintöluonnoksen 5 §:n säännös on uusi. Siihen on yritetty sisällyttää päätöksentekomenettely kiireellisessä tilanteessa silloin, kun päätöksessä on kysymys sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Kuten yllä on todettu, hallituksen ehdotukseen sisältyneessä säännöksessä oli karkeasti ottaen ongelmallista presidentin päätöksenteko, jossa olisi noudatettu sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä ilman, että oli kysymys sotilaskäskyasiasta.

Ensinnäkin huomaan, että toisin kuin hallituksen ehdotuksessa ennen perustuslakivaliokunnan huomautuksia, nyt ehdotetussa muodossa ei ole nimenomaisesti säädettynä pääsääntönä se, että sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta ja pyytämisestä ei voida päättää kiireellisessä menettelyssä. Päätöksentekomenettelyn osalta säännöksessä (luonnos 5.1 §) viitataan saman lain säännönmukaiseen menettelyyn, ilman ennakollista kokoontumisia, joiden perusteella valmistelevat toimenpiteet ovat mahdollisia. Varsinainen menettely olisi siis sama kuin tavanomaisessakin päätöksenteossa. Päätöksenteko voisi koskea kaikkia ehdotuksen 1 §:n tarkoittamia päätöksentekotilanteita. Menettelyn käyttöä on kuitenkin rajoitettu sisällöllisin kriteerein.

Tällainen sääntely sinänsä täyttäisi perustuslain 67 ja 93 §:n vaatimukset, koska se viittaa suoraan saman lain 2.1 §:n tarkoittamaan menettelyyn, jossa nämä seikat on otettu huomioon. Miten kiireellisessä tilanteessa sovellettava menettely sitten poikkeaa tavanomaisesta ja aikaisemmin ehdotuksesta?

Presidentin päätöksenteon osalta ei ole enää ajatuksena perustuslain 58.6 §:n päätöksenteko, jonka perustuslakivaliokunta on torjunut. Perustuslain 58.2 §:n menettelyllä turvataan valtioneuvoston asema päätöksenteossa ja sidotaan presidentin päätöksenteko parlamentaariseen vastuukatteeseen. Muutoin soveltamistilanteissa

erityisesti tulee kiinnittää huomiota yhteistoiminnallisuuteen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken.

Säännösluonnos on sekainen siihen nähden, että se päätöksenteon osalta kiireissä lopulta viittaa säännönmukaiseen päätöksentekoon. Siihen nähden sääntelytapa tuntuu vieraalta. Päätöksenteossa presidentin ja valtioneuvoston luona vaikutettaisiin noudatettavan lain tavanomaista menettelyä, mikä on sinänsä asianmukaista. Kiireellisyys johtaa säännöksessä siihen, että ennen päätöksentekoa suhteessa eduskuntaan olisi mahdollista soveltaa kevyempää menettelyä kuin tämän lain tarkoittamassa menettelyssä muuten. Kiiretilanteessa olisi annettava ulkoasianvaliokunnalle ”selvitys” ennen päätöksentekoa, kun muuten olisi ”kuultava” ja erityisen vaativassa tilanteessa annettava selonteko. Mietintöluonnoksesta käy ilmi, että tarkoitettu selvitys voi olla varsin kevyttä eduskunnan tiedottamista.

Säännös sinänsä merkitsee sitä, että eduskunta saa tiedon tulevasta päätöksestä. Varsinaista osallistumista muussa muodossa se ei ennen päätöksentekoa takaa eikä säännös takaa eduskunnalle oikeudellisesti tai tosiasiallisesti tehokasta tapaa ennen päätöksentekoa vaikuttaa kuin säännönmukainen menettely. Perustuslakivaliokunta on pitänyt pääsääntönä, että voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättäminen edellyttää eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottavaa menettelyä (PeVL 64/2016 viitaten PeVL 51/2006 vp, jossa varsin yleinen toteamus asiasta), sikäli on etsittävä sovellutusta, jossa eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet. Kysymys on tulkinnasta, eikä tulkintakäytäntö sisällä erityisen tiukkoja rajoja sille, mitä osallistuminen tällaisessa tilanteessa minimissään merkitsisi. Edelleen on huomattava, ettei säännös voi vaikuttaa perustuslain 47 ja 97 §:stä johtuvaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen eikä perustuslain 96 §:stä johtuvaan eduskunnan osallistumiseen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. Tämän perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä todennut aikaisemmin.