

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 13.9.2016

13.9.2016

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Lakiehdotus koskee ylimpien valtioelinten päätöksentekoa näissä tilanteissa. Ehdotettava laki sisältäisi säännökset päätöksentekomenettelystä kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyäessä. Laki tulisi sovellettavaksi päätettäessä avusta, joka perustuu Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen. Samoin sitä sovellettaisiin ylimpien valtioelinten päätöksentekoon, joka koskisi merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua sekä avusta päättämiseen silloin, kun apu olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Käsillä oleva hallituksen esitys on materiaalisessa yhteydessä kahteen muuhun eduskunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan esitykseen, nimittäin hallituksen esitykseen laiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp) ja esitykseen sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp).

2. Tarkastelen kyseisiä määräyksiä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä huomioon ottaen. Osin lakiehdotus kytkeytyy Euroopan unionin perussopimustasoiisiin määräyksiin, ja kysymys on vastaavasta kansallisesta päätöksenteosta. Havaintojeni mukaan unionin perussopimustasoisista määräyksistä hallituksen esityksessä tarjolla oleva selostus on asianmukainen, enkä tästä syystä aio puuttua asian unionioikeudelliseen puoleen.

3. Käsiteltävänä oleva lakiehdotus pyrkiessään säätämään ylimpien valtioelinten toimivallasta ja toimivallanjaosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä päätettäessä on kauttaaltaan valtiosääntöoikeudellisesti relevantti. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, sen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä ovat tasavallan presidentin päätöksentekoa koskeva perustuslain 58 § ja valtioneuvoston päätöksentekoa sääntelevä 67 § sekä säännökset 93 § toimivallasta kansainvälisissä asioissa ja 128 § puolustusvoimien ylipäällikkyydestä. Tämän lisäksi sillä on selkeä kytkentä perustuslain 3

§:n säännöksiin valtiollisten tehtävien jaosta. Samoin korostaisin sen yhteyttä perustuslain 1.3 §:n säännökseen. Esitys on myös asianmukaisesti kytketty perustuslain 1.3 §:n säännökseen Suomen kansainvälisen yhteistyön tarkoituksista sekä sen mukaiseen jäsenyyteen Euroopan unionissa.

4. Ehdotettavassa laissa on paljon tulkinnanvaraisia määreitä, joiden perimmäisenä tarkoituksena mitä ilmeisimmin on sinänsä hyväksyttävästi ollut sääntelyssä tarvittavan yleisyyden ja kattavuuden tavoittaminen, mutta joiden käyttö merkitsee sitä, että sääntelyn soveltamisala (ks. 1.1 § 3-kohta ”merkittäviä sotilaallisia voimavaroja”; 5-kohta ”ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä”; 6-kohta ”laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeitä”) jää jossain määrin epämääräiseksi, vaikka kysymys on kyseisen lain tarkoittaman avun antamisen ja pyytämisen kannalta keskeisestä soveltamisalamäärittämisestä. (huom. 1 §:n ”tai” puuttuminen). Nämä väljät määräykset saavat tulkinnallista sisältö hallituksen esityksen perusteluissa erilaisten esimerkkien kautta. Tulkinnallinen sisältö tuo mukanaan myös ongelmallisena pidettävää joustavuutta silloin, kun on kysymys näinkin keskeisestä määrämuotoisesta päätöksenteosta kansainvälisten suhteiden alalla. Kun kuitenkin hallituksen esityksessä on esimerkein pyritty esittämään sisältöjä varsin väljille säännöksille, en vielä soveltamisalan osalta pidä tulkinnallista väljyyttä ongelmallisena tässä yhteydessä.

5. Hallituksen esityksessä säännönmukaisen päätöksenteon osalta perustuslain toimivaltasäännöksistä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin keskinäisen toimivaltarajan osalta tehty tulkinta on käsitykseni mukaan asianmukainen ja vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Tulkitsen sääntelyä niin, että vain siinä tapauksessa, että avun antaminen tai pyytäminen olisi ehdotetun lain 2.1 §:n mukainen ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, tasavallan presidentillä olisi asiassa toimivalta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tällöin kysymyksessä olisi perustuslain 93.1 §:n nojalla presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvaan toimivaltaan sisältyvä asia. Vaikka hallituksen esityksessä sitä ei tuodakaan esiin (?), soveltamisalan osalta tämän voisi ajatella sisältävän viittauksen myös ehdotuksen 1.1 §:n 5-kohtaan. Ilmeisesti kuitenkin tällaista yhteyttä ei ole ollut tarkoitus tehdä, vaan väljä muotoilu on siirtynyt myös tähän kohtaan minkä vuoksi toimivallan rajaa määrittävä väljyys olisi tässä kohdin tarkistettava. Jossain tilanteissa voi muodostua ongelmalliseksi tulkinnan kannalta, että laissa käytetään samoja määreitä eri yhteyksissä mahdollisesti eri asioita tarkoittaen. Jossain määrin pidänkin ongelmallisena sitä, että laissa eikä myöskään sen perusteluissa juuri valtioneuvoston ja tasavallan presidentin keskinäisen toimivallan jakautumisen osalta olla tarkempia. Vaikka nämä valtioelimet joka tapauksessa toimivat perustuslain velvoittamassa kiinteässä yhteistyössä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa asiassa silloinkin, kun asia ei etene tasavallan presidentin päätöksentekoon, pitäisin tärkeänä, että toimivallan raja presidentin ja valtioneuvoston kesken olisi mahdollisimman tarkkarajainen.

Ehdotuksessa valtioneuvoston toimivalta näissä asioissa on asianmukaisessa linjassa sen kanssa, että perustuslain 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Tämän mukaisesti päätösvalta Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen tai sellaiseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä tulee olla valtioneuvostolla, vaikka siihen liittyisi

merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia seikkoja. Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään painottanut, tällöin valtioneuvoston pitää toimia ”läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi”. Korostunutta tämä tarve on sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta päätettäessä.

6. Siltä osin kuin ehdotuksessa on kysymys tasavallan presidentin päätöksenteosta, lakiehdotuksen mukaan (2.1 § 2 virke) ”- - -, päätöksen tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti”.

Kysymys on tasavallan presidentin määrämuotoisesta päätöksenteosta, jota koskee perustuslain 58 §. Hallituksen esityksessä perustuslain voimassaolevasta 58.2 §:stä tässä yhteydessä esitetty on asianmukaista ja tämän esityksen kannalta relevanttia. Pidän tältä osin hallituksen esityksessä omaksuttua linjaa asianmukaisena. *Sen sijaan* en olisi valmis yhtymään tulkintaan, joka siinä tehdään perustuslain 58.6 §:stä ja sen soveltumisesta tähän yhteyteen (Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään), ainakin tämä edellyttää enemmän avaamista, koska tällä tulkinnallisella käänteellä on merkittäviä vaikutuksia tasavallan presidentin päätöksenteon kannalta tämän lain puitteissa. On totta, että perustuslain 58.6 §:n säännös antaa mahdollisuuden säätää menettelystä tavallisen lain tasolla, mutta tässä yhteydessä niin ei lopulta tehdä, vaan esitetään pääsäännöstä poikkeava tulkinta säännöksen (2 §) perusteluissa laajentamalla tulkinnallisesti sotilaallisen kriisinhallinnan käsitettä rinnastamalla tietyt nyt ehdotetun lain alaan kuuluvat päätökset siihen. En pidä esitettyjen perustelujen perusteella asianmukaisena, että tulkinnallisesti tässä yhteydessä esitetään, että tämän lain nojalla tehdyt presidentin päätökset avun antamisessa ja pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisia voimakeinoja, *rinnastettaisiin* sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin ja siten sisällytettäisiin perustuslain 58.6 §:n alaan (ja siten pois perustuslain 58.2 §:n menettelyn piiristä). Olen itse tulkinnut, että perustuslain 58.6 §:n säännös on poikkeussäännös, jossa lähtökohtana on, että ilman sitä lähtökohtaisesti Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon kuuluu kansainvälisenä asiana kului perustuslain 58.2 §:ssä tarkoitettuun päätöksentekoon ilman perustuslain 58.6 §:n säännöstä. Nyt puolestaan tätä poikkeusta tulkinnalla lavennettaisiin rinnastamalla siihen myös muita tilanteita. Koska perustuslain 58 §:ssä perustuslain 58.6 § on poikkeus ja se ei sanamuotonsa perusteella kata tällaista päätöksentekoa, pitäisin asianmukaisena tulkintaa, jossa nyt ehdotettavan päätöksenteon osalta tulisi noudatettavaksi perustuslain 58.2 §:n tarkoittamaa menettelyä.

7. Tästä tulkinnasta johtuu, että kriisinhallintalain (211/2006) kaltainen, nyt ehdotetun lain 3 §:n säännökseen ”kolmikantaisuus” niin ikään näyttäytyy ongelmallisena ja osin myös tarpeettomana. Perustuslain 58.2 §:n kautta ja ottaen huomioon perustuslain 96 ja 97 §:n perusteella eduskunnalla olisi mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon ja saada asiasta tietoja. Kokonaisuutena on painotettava sitä lähtökohtaa, että perustuslain 58.2 §:n osalta päätöksen tulee kuitenkin käytännössä pohjautua ”eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen”. Tämä on ollut perustuslain tarkistamisessa luodun mekanismin tarkoitus.

8. Lakiehdotuksen 4 §:ssä on ehdotukset kiireellisestä päätöksentekomenettelystä kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Yhtäältä ehdotetaan, että ministeriöllä olisi toimivalta kiireellisessä päätöksentekotilanteessa, ”poikkeuksellisen kiireellinen ja

vakava tilanne” (vrt. mitä edellä sanottu väljistä määrittelyistä). Määritelmä on tässä yhteydessä yllättävän tulkinnanvarainen ja se voi olla ongelmallinen, koska liikutaan alalla, jossa perustuslain mukaan päätöksenteko kuuluu presidentille ja valtioneuvostolle. Toimivalta olisi kuitenkin rajattu avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen Suomen ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Pohjoismaiden kesken. Ministeriössä ministeri tekisi päätöksen perustuslain 68.2 §:n nojalla. Päätöksestä olisi heti ilmoitettava valtioneuvostolle ja presidentille, minkä jälkeen olisi toimittava lain 2 §:n mukaisesti tehden päätös avun jne. jatkamisesta tai lopettamisesta. Määräaikaa tälle päätöksenteolle ei laissa ole.

Kiireellisyysmenettely, jossa ministeriössä ministeriö tekee päätöksiä, jotka kuuluvat ulkopoliitiikan johdon alaan, poikkeaa perustuslain edellyttämästä päätöksentekomenettelystä. Säännöksessä on sinänsä tehty rajauksia, myös perustuslain 1.3 §:n säännökseen kytkien, mutta niissä poiketaan perustuslain 67 ja 93 §:n edellyttämästä toimivaltaa määrittävistä säännöksistä niin, että kiireellisyysmenettely näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Pidän ongelmallisena lähestymistapaa, jolla laissa esitettyjen rajoitusten perusteella ajatellaan olevan mahdollista poiketa perustuslaissa säädetystä toimivallanjaosta.

9. Lisäksi siltä osin kuin ehdotuksessa on kysymys päätösvallasta sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta ja pyytämisestä, päätöksentekoa ehdotetaan kiiretilanteessa presidentille *puolustusvoimien ylipäällikkönä*. Tulkinnallisesti tämä rinnastus on hankala, koska tilanteessa presidentti toimii tulkintani mukaan kuitenkin perustuslain 3.2 §:n tarkoittaman hallitusvallan edustajana. Rinnastaisinkin nämä päätökset - ei operationaaliin vaan - ulkopoliittisiin päätöksiin, joilla toki on puolustusvoimien kannalta merkitystä, minkä johdosta niitä koskevassa päätöksenteossa on asiallisesti yhdistettävä ulkopoliitiikan johto ja ylipäällikkyyys, mutta sitä ei tulisi toteuttaa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Sotilaskäskyasiana on puolustusvoimalain mukaan ymmärrettävä Suomen sotilaallisen puolustuksen keskeisiä perusteita, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittäviä muutoksia, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteita ja muita puolustusvoimain sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevia laajakantoisia tai periaatteellisesti merkittäviä päätöksiä. Näin tässä tehtävällä päätöksenteolla voi olla tulkinnallisesti sisällöllistä yhteyttä sotilaskäskyasioihin sinänsä, mutta hallituksen esityksen perusteella tulkitsem, että kokonaisuutena tarkasteltuna kysymys olisi kuitenkin tasavallan presidentistä hallitusvallan käyttäjän ja ulkopoliittisena toimijana, mihin sotilaskäskyasiat eivät rinnastu. Tulkintani mukaan tasavallan presidentti toimii tässä perustuslain 93 §:n mukaisessa roolissa ja tällöin määrämuotoisessa päätöksenteossa valtioneuvostoyhteys on keskeinen perustuslaillisessa järjestyksessä. Pidänkin tässä omaksuttua linjaa perustuslain ja valtiosääntöoikeudellisen järjestelmän kokonaisuuden kannalta ongelmallisena. Puolustustoimiin ryhtyminen sinänsä kuuluu jo sinänsä ylipäällikön valtaan mutta avun antamiseen sitoutuminen ylipäällikön valtuuksien nojalla on jo tulkinnanvaraista perustuslain perusteella. Kuten ministeriön päätöksenteon osalta, kiireellisen päätöksen jälkeen päätöksenteko tulisi myös tältä osin saattaa ehdotetun lain tarkoittaman normaalin päätöksenteon piiriin. Tämä päätöksenteko sisältää ehdotetussa säännöksessä tasavallan presidentin päätöksenteon valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen perusteella, eli jouduttaisiin tasavallan presidentin aikaisemman päätöksenteon kannalta erikoiseen tilanteeseen, jossa myös luovuttaisiin tässä sinänsä problemaattisena pitämästäni rinnastamisesta

sotilaskäskyasioihin, mikä toimii myös osoituksena siitä, että ehdotettu laki ei ole tältä osin johdonmukainen.