

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 15.11.2016 KELLO 10.30
HE 72/16 vp laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä
koskevasta päätöksenteosta

Olen toimittanut hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle kirjallisen lausunnon valiokunnan 13.9.2016 pidettyyn kokoukseen. Olen ymmärtänyt niin, että nyt halutaan asiantuntijoita vielä kuulla erityisesti siitä 19.10.2016 päivätystä vastinelausunnosta, jonka ulkoasiainministeriö on yhteistyössä oikeusministeriön kanssa valmistellut perustuslakivaliokunnalle esitettyjen asiantuntijalausuntojen johdosta. Tarkastelen tämän vuoksi seuraavassa lähinnä vain niitä kysymyksiä, joita on erikseen tarkasteltu vastinelausunnossa. Viittaan yleisesti edellä mainitussa lausunnossani esitettyyn ja toistan tuolloin esittämäni vain sikäli kuin se näyttää tässä yhteydessä aiheelliselta. Tarkastelen eri kysymyksiä vastinelausunnon mukaisessa järjestyksessä.

- - - - -

Ennen yksittäisiin asiakysymyksiin menemistä on tässä mielestäni tarpeen kiinnittää huomiota erääseen yleiseen näkökohtaan. Perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnassa ja soveltamisessa on usein kyse punninnasta: perusoikeussäännöksen turvaamaan oikeuteen voidaan kohdistaa joitakin rajoituksia, jos näihin rajoituksiin on riittävän painavat hyväksyttävät syyt. Perusoikeussäännöksen osoittamaan etuun kohdistuvien rajoitusten /heikennysten/poikkeamisten kohtuullisuutta/hyväksyttävyyttä arvioidaan yhteydessä rajoituksilla saavutettavan yhteiskunnallisen edun merkittävyyteen, ehkä välttämättömyyteen. Perustuslain päätösvaltaa ja päätöksentekomenettelyjä koskevat säännökset ovat merkitsevästi toisenlaisessa asemassa. Vaikka näihinkin normeihin tietysti liittyy tulkinnallisen kehittämisen ja tulkinnallisen jouston mahdollisuuksia, eivät nämä normit lähtökohtaisesti ole punnintanormeja: ei ts. voida hevin ottaa lähtökohdaksi sitä, että

perustuslain osoittama päätösvalta tai päätöksentekomenettely voi kyllä johonkin määrään muuttua, siitä voidaan johonkin määrään poiketa, jos merkittävän yleisen edun katsotaan sitä puoltavan. Kyse ei ole vain sellaisista, kai selviltä tuntuvista asioista kuin siitä, että perustuslaissa osoitettu valtioneuvoston päätösvalta ei edes ”painavista” (mutta perustuslaissa ei-noteeratuista) syistä voi tapauksittain siirtyä tasavallan presidentille tai tasavallan presidentin päätösvalta vastaavasti siirtyä valtioneuvostolle. Sama koskee mielestäni merkittävästi myös päätöksentekomenettelyjä koskevia perustuslain normeja, jotka usein huomattavasti vaikuttavat siihen, minkälaiseksi (muodollisen) päätösvaltan tosiasiallinen merkitys muodostuu. - Perustuslain perusoikeusnormien ja toisaalta perustuslain toimivalta- ja menettelynormien tulkinnassa huomioon otettaviin painotuksiin voidaan ehkä suhtautua eri tavoin. Minusta on suomalaisen valtiosääntökäytännön puitteissa kuitenkin täysi syy suhtautua pidättyvästi siihen, että ylimpien valtioelinten toimivaltaa ja päätöksentekomenettelyä koskevia perustuslain säännöksiä sovellettaisiin huomattavan joustavina, tulkinnalla aina tilanteen mukaan kehitettävissä olevina normeina.

- - - - -

1. **kysymys ministeriön vastinelausunnossa** koskee sitä, onko tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välinen toimivallanjako lakiehdotuksen 2 §:ssä asianmukaista PL 93 §:n kannalta. Kannanottona kysymykseen lausunnossa todetaan toimivallanjaon mainituissa 2 §:ssä noudattavan perustuslain tulkintakäytäntöä ja ettei PL 93 § tue yksityiskohtaisempaa kirjoitustapaa.

Hallituksen esityksessä esitettiin näkemyksiin toimivallan perusteista avun antamista koskevista päätöksistä voidaan hyvin yhtyä. Avun pyytämistä koskevista päätöksistä olen kuitenkin aikaisemmassa lausunnossani todennut:

” Minusta PL 93,2 §:n säännöstä valtioneuvoston toimivallasta päättää Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvistä toimenpiteistä ei voida asianmukaisesti tulkita niin, että tuohon säännöskohtaan perustuvaan toimivaltaan sisältyisi myös valta päättää Euroopan unionin elimille osoitettavasta avunpyynnöstä.”

Olen lausunnossa pyrkinyt perustelemaan tätä käsitystä PL 93,2 §:n sisältöön ja säätämistaustaan liittyvillä perusteilla. En toista tässä tuolloin esittämäni. Ministeriön vastineessa on (lähinnä s. 2 keskellä oleva ehjä kappale) perusteltu vastakkaista näkemystä ja päädytty toteamukseen: ”Nämä näkökohdat huomioon ottaen myös avunpyynnössä voi olla kysymys PL 93 §:n 2 momentissa tarkoitettusta asiasta.” En valitettavasti osaa pitää vastineessa esitettyjä perusteluja vakuuttavina. Jos Suomi omassa intressissään ja täysin omalla harkinnallaan päättää pyytää EU:n elimiltä apua, ei minusta ainakaan yleensä ole

kyse ”unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta” eikä myöskään tällaisiin päätöksiin ”liittyvistä Suomen toimenpiteistä” sillä tavoin kuin PL 93,2 §:ssä tarkoitetaan. (Vaikka vastineen toteamus siitä, että avunpyynnössä ”voi olla” kysymys PL 93,2 §:ssä tarkoitettusta asiasta, jossakin tilanteessa pitäisikin paikkansa, ei tämä vielä voisi riittää siihen, että avunpyynnön EU:n elimiltä voidaan yleisesti katsoa nojaavan PL 93,2 §:n säännökseen.)

Esittämäni tulkinnan seuraaminen ei kuitenkaan välttämättä johtaisi ihmeempiin muutoksiin.

Totesin aikaisemmassa lausunnossani (s.6):

”Jos ja kun avun pyyntöä EU:lta koskevaa päätösvaltaa ei voida suoraan perustaa PL93,2 §:n säännökseen, on päätösvalta osoitettava muulla säännöksellä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin ensimmäiset kaksi virkettä voisivat tähän ehkä riittää. Jos avunpyyntöä koskeva päätösvalta haluttaisiin perustaa tähän säännökseen mahdollisesti muutettuna, vaatisivat perustelut vastaavaa muokkaamista.”

2. kysymys ministeriön vastinelausunnossa koskee sitä, voiko tasavallan presidentin lakiehdotuksen 2 §:n mukainen päätöksenteko kuulua joiltakin osin PL 58 §:n 6 momentissa säännellyn päätöksentekomenettelyn piiriin. Perustuslain 58 § koskee tasavallan presidentin päätöksentekoa ja säännökseen vuonna 2011 lisätty 6 momentti koskee päättämistä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Hallituksen esityksen perusteluissa on lähdetty siitä, että sellaiset tasavallan presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, rinnastuvat ”luonteeltaan” sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin ja ne voitaisiin siten tehdä PL 58,6 §:ää soveltaen eikä niihin sovellettaisi PL 58,2 momentin (yleis)säännöstä presidentin päätöksenteosta. Tätä perustelujen kannanottoa voidaan pitää hyvin erikoisena sikäli, että siinä vain perustelujen tasolla - ja siis mitään säännöstä asiasta esittämättä - pyritään järjestämään merkittävä ja ongelmallinen menettelyä koskeva normikysymys. (Jos säännösehdotuksia ei tehdä, voidaan perusteluissa yleensä esittää noudatettavista normeista vain muutenkin selviä, *konstateeraavia*, havaintoja, ei sen sijaan normivaikutuksia luomaan tarkoitettuja, *konstitueeraavia*, toteamuksia noudatettavista normeista.)

Olen aikaisemmassa lausunnossani todennut esittämiini perusteluihin viitaten:

”Edellä viitatus nojalla ei PL 58,6 §:n menettelysäännöstä ole mahdollista asianmukaisesti tulkita niin, että se soveltuisi sellaisten lakiehdotuksen 2 §:n mukaisten avun antamista tarkoittavien presidentin päätösten tekemiseen, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Vielä kauempana perustuslain

asianmukaisesta tulkinnasta olisi ajatus soveltaa päätöksentekoa ”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan” koskevaa perustuslain kohtaa päätöksiin, jotka koskisivat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevan avun pyytämistä Suomeen.”

Asiassa ei nähdäkseni nytkään ole tuotu esiin mitään, mikä puoltaisi toisenlaisen käsityksen omaksumista. Lähden edelleen myös siitä, että PL 58,6 §:n soveltamisalan rajoittuminen tietylaiseen asiaan sulkee pois myös mahdollisuuden, että siinä tarkoitettu , nyt sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetty menettely ulotettaisiin tavalliseen lakiin otettavalla säännöksellä koskemaan esimerkiksi juuri sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän avun pyytämistä Suomeen koskeviin tasavallan presidentin päätöksiin.

Ministeriön vastineessa viitataan myös valiokunnalle esitettyyn ehdotukseen (ent. pääsihteeri Tiitinen?) muuttaa PL 58 §:n 6 momenttia. Vastineessa suhtaudutaan tähän mahdollisuuteen ”perustuslain pysyvyyden näkökulmasta” torjuvasti ja todetaan valiokunnan mietintöön pevm 5/05 vp viitaten, että ”perustuslain muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.” Näin kuvattuun yleiseen suhtautumiseen on helppo yhtyä. Toisaalta voidaan – ilman kummempaa kyynisyyttä – todeta, että juuri PL 58 §:n 6 momentin säännös ei ole syntynyt lainkaan tällaisen valmistelun ja kypsyttelyn pohjalta , vaan vasta myöhemmissä vaiheissa, perustuslakivaliokunnan käsittelyssä tehtynä lisäyksenä hallituksen perustuslain tarkistuksia sisältäneeseen esitykseen. Ehkä tällaista nopeasti luotua muutosta osaltaan selitti se, että kyseessä oli joka tapauksessa perustuslain muuttaminen ja siten käytännössä myös käsittely kahdella vaalikaudella ja perustuslakivaliokunta toimi asiassa mietintövaliokuntana. Nyt tilanne on toisenlainen.

3. kysymys ministeriön vastinelausunnossa koskee sitä, onko eduskunnan osallistumista koskeva sääntely (3 §) riittävää perustuslain kannalta. Olen antamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota lähinnä vain siihen, että selonteon antamisen kriteerinä käytetty edellytys, että päätös koskee ”erityisen vaativaa tilannetta”, on väljä ja että kriteeriä olisi sovellettava laajentavasti siten, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan.

4. kysymys ministeriön vastinelausunnossa koskee kiireellisessä menettelyssä sovellettavan (4 §) valtioneuvoston ja ministeriön välisen toimivallanjaon arviointia. Tyydyn

tältä osin toteamaan, että olen aiemmassa lausunnossani katsonut erityisesti säännöksen sotilaallisia voimakeinoja koskevan 2 momentin selkeyden ja perusteluiksi eduskunnalle annetun informaation jättävän toivomisen varaa.

5. kysymys ministeriön vastinelausunnossa koskee sitä, miten sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevan päätöksen tekeminen sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksessä (lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti) suhtautuu perustuslain 58 §:n sääntelyyn. Kohdan lopulla lausunnossa päädytään katsomaan, että ”presidentin päätösvaltaa perustuslain ja muun lainsäädännön jo tuntemassa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä voidaan pitää perusteltuna, kun on kyse puolustusvoimien sotilaallisesta voimankäytöstä äärimmäisessä, kiireellisessä tilanteessa, jossa kolleginen, monijäsenisen toimielimen päätöksenteko ei ole mahdollinen.”

Olen aikaisemmassa lausunnossani pitänyt asiallisesti hyvänä ratkaisuna sitä, että nämä päätökset tekee tasavallan presidentti, joka on myös puolustusvoimien ylipäällikkö ja että tätä kiireellistä päätöksentekoa ei ole sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen sidottuun menettelyyn. Olen toisaalta pitänyt selvästi ongelmallisena perustuslaissa tarkoitetun sotilaskäskymenettelyn soveltumista kaikkiin tämän säännöksen puitteissa mahdollisiin erilaisiin tilanteisiin semminkin kun esityksessä itsessään on todettu, että kaikki tässä yhteydessä kyseeseen tulevat (päättävät) asiat eivät ole ”luonteeltaan” sotilaskäskyasioita. Olen tämän vuoksi katsonut, että valiokunnan tulisi

”ainakin jotenkin arvioida säännöksen puitteissa mahdollisia soveltamistilanteita ja niiden suhdetta sotilaskäskyasioiden sisältöön PL 58 §:ssä ja tarvittaessa ehkä perustella, miksi sotilaskäskymenettelyä ”kuitenkin” voidaan tietynlaisessa tilanteessa soveltaa.”

6. kohta ministeriön vastinelausunnossa sisältää kootusti erilaisia muita huomioita.

Esitän niiden osalta vain joitakin lyhyitä kommentteja. Olen aiemmassa lausunnossa kritisoinut esitystä siitä, että avun antamista ja avun pyytämistä on esityksessä käsitelty ikäänkuin symmetrisinä asioina, vaikka niihin voi sisältyä toisistaan merkittävästi poikkeavia tilanteita ja intressejä. Samoin olen toisessa kohdassa pitänyt puutteena sitä, että esityksessä ei ole juuri kiinnitetty huomiota annettavan tai pyydetävän avun erilaisiin volyyymi- tai määrätekiijöihin ja niiden mahdolliseen merkitykseen. Ajattelen vastineessa esitetystä huolimatta edelleen samalla tavoin. Ehkä on kuitenkin syytä korostaa, että kyse ei

tässä ole niinkään valtiosääntöoikeudellisista seikoista kuin siitä, minkälaista informaatiota eduskunnalle tuodaan näin merkittävän lakiesityksen käsittelyä varten. Tällaiseen lähtökohtaan liittyy tässä sekin, että minusta tässä olisi ollut hyviä perusteita toimittaa esitys valmisteltavaksi perustuslakivaliokuntaan.

Vastineessa kiinnitetään lyhyesti huomiota lain 1 §:n väljiin määreisiin ja lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevan luettelon lakitekhniseen kirjoitustapaan. Minusta nämä kohdat eivät vaadi tässä huomiota. Minusta lakiehdotus ei ole sodasta ja rauhasta päättämisen tai Ahvenanmaan aseman huomioon ottamisen kannalta ongelmallinen. Minusta lakiehdotus ei myöskään ole ristiriidassa PL 23 §:n kanssa.