

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

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

Hallituksen esityksessä 72/2016 vp esitetään lain säätämistä kansainvälistä apua annettaessa ja pyydetäessä noudatettavasta ylimpien valtioelinten (valtioneuvoston yleisistunto, tasavallan presidentti ja eduskunta) päätöksentekomenettelystä. Lakia sovellettaisiin päätettäessä merkittävästä kansainvälisestä avusta. Laki sisältäisi myös kiireellisyysmenettelyn. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu laki vahvistaisi Suomen valmiuksia osallistua täysipainoisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten ja Euroopan unioniin liittyvien velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön. EU-velvoitteiden osalta keskeisiä ovat EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaiset tilanteet. Lausekkeiden soveltamista koskevien kansallisten valmiuksien parantaminen on osa Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanoa.

Soveltamisala

Ehdotetun lain 1 §:ssä luettelaisiin ne avun antamista ja pyytämistä koskevat tilanteet, joissa lakia sovellettaisiin ylimpien valtioelinten päätöksentekoon. Lain soveltamisalaan kuuluisivat tilanteet, joissa päätettäisiin avusta EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla. Lakia sovellettaisiin päätöksentekoon myös silloin, kun apu sisältää merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai kun siihen voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä tai kun se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. On mahdollista, että useampi luettelossa mainituista tilanteista tulee samanaikaisesti kyseeseen. Lakiin ei sisältyisi säännöksiä kansainväliseen apuun osallistuvien viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista ja voimankäytöstä. Niistä säädetään sektorikohtaisessa lainsäädännössä.

Valtioneuvoston kanslia pitää soveltamistilanteiden esittämistä luettelona täsmällisenä ja tarkkarajaisena kirjoitustapana. EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunantolausekkeen mainitseminen luettelossa ja niiden kuvaaminen yksityiskohtaisesti lakiehdotuksen perusteluissa on perustelua. Oletusarvona on, että tilanteet, joissa kyseisiin lausekkeisiin vedotaan, ovat merkitykseltään ja luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat ylimpien valtioelinten päätöksenteon piiriin. Tilanteilla voi olla myös laajempaa periaatteellista merkitystä.

Ehdotettu laki voisi tulla sovellettavaksi hyvinkin erilaisissa tilanteissa. Esimerkiksi tilanne, jossa Suomi päättäisi antaa toiselle EU:n jäsenvaltiolle yhteisvastuulausekkeen nojalla varusteapua luonnonkatastrofin johdosta, on luonteeltaan ja merkitykseltään erityyppinen kuin tilanne, jossa Suomeen päätettäisiin pyytää kiireellisessä menettelyssä sotilaallisia

voimakeinoja sisältävää apua. Avun antamisen ja pyytämisen käsitteleminen toistensa peilikuvina siten, ettei niistä ole keskenään erilaisia säännöksiä, osoittautui työryhmässä lainsäädäntöteknisesti toimivimmaksi ratkaisuksi. Se on kuitenkin asettanut erityisiä vaatimuksia lakiehdotuksen perustelujen yksityiskohtaisuudelle.

Päätöksentekomenettely

Ehdotetun lain 2 §:ssä säädettäisiin valtioneuvoston yleistunnon ja tasavallan presidentin päätöksenteosta lain soveltamisalaan kuuluvan avun antamisessa ja pyytämisessä. Ehdotetun lain 3 §:n mukaan eduskunta osallistuisi päätöksentekoon niissä tilanteissa, joissa apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu keskitetty päätöksentekomenettely lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa selkeyttäisi päätöksentekoa. Selkeys on erityisen tärkeää sellaisissa avun antamista tai pyytämistä koskevilla tilanteilla, jotka edellyttävät nopeaa päätöksentekoa tai jotka ovat luonteeltaan laajoja ja koskettavat samanaikaisesti monia aloja.

Lakiehdotuksen perusteluihin sisältyvä kuvaus perustuslain 93 §:n mukaisesta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisestä toimivallanjaosta kansainvälisissä suhteissa havainnollistaa ehdotusta erityisesti EU-asioiden osalta. Valtioneuvosto vastaa unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Pääministeri huolehtii unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa ja edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Hän johtaa EU-ministerivaliokuntaa, jossa käsitellään Suomen toimintalinjaukset Euroopan unionia koskevilla asioilla, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat.

Suomen osallistumisesta EU:n perussopimukseen pohjautuviin avunantotilanteisiin tai Suomen avunpyyntöihin näissä tilanteissa tulee soveltaa perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaista päätöksentekotapaa siten, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että avunantolausekkeen käyttöönotolla voidaan olettaa olevan yhteyksiä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa hyväksyttyihin toimiin. Myös hallituksen esityksessä todetaan, että sellainen suhteiden huonontuminen kolmannen maan kanssa tai muu vakava turvallisuuspoliittinen uhka, joka antaisi aiheen lausekkeen mukaiseen avunpyyntöön, olisi todennäköisesti tullut EU:n rakenteisiin jo prosessin aiemmissa vaiheissa. Voidaan olettaa, että lausekkeeseen vetoava jäsenvaltio toisi asian Eurooppa-neuvoston tai EU:n neuvoston käsiteltäväksi. Lisäksi EU:n toimielimet voivat tarjota jäsenvaltioille tukea avun koordinoimiseen ja kriisitilanteen ratkaisemiseen. Mahdollisimman yhdenmukaisten kansallisten menettelyjen noudattaminen on johdonmukaista myös ottaen huomioon EU-lausekkeiden läheinen yhteys toisiinsa.

Valtioneuvoston kanslia katsoo ehdotuksen selkeyttävän myös sitä, milloin päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa ja milloin ministeriön tasolla. Perustuslain 67 §:n mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Pääministerin asema valtioneuvoston johtajana ja hänen yhteensovittamistehtävänsä korostuvat häiriö- ja kriisitilanteissa.

Menettelyistä ja toimintatavoista ei tulisi luoda liian raskaita ja joustamattomia. Soveltamistilanteet voivat poiketa toisistaan suuresti. Lakiehdotuksen perusteluissa tuodaankin esiin päätöksenteon mahdollinen vaihteellisuus. Käytännössä kanta kansainväliseen apuun voitaisiin ilmaista ylimmän valtionjohdon käsiteltä asiaa. On esimerkiksi luontevaa, että EU-ministerivaliokunta käsittelee valmistelevasti EU:n perustamissopimukseen pohjautuvien lausekkeiden soveltamista koskevia kysymyksiä ennen mahdollista valtioneuvoston tasolla tapahtuvaa päätöksentekoa.

Kiireellisyysmenettely

Lakiehdotuksen 4 § sisältää kiireellisyysmenettelyn. Menettely olisi rajattu poikkeuksellisen kiireellisiin ja vakaviin tilanteisiin, joissa avun antamista tai pyytämistä koskevaa päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että avun antaminen tai sen pyytäminen voivat tulla ajankohtaisiksi hyvinkin lyhyellä varoitusajalla. Sen, että valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan muutoin kuuluvasta asiasta olisi mahdollista päättää ministeriön tasolla siten, että todennäköisesti myös arvio kiireellisyydestä tehtäisiin ministeriössä, tulisi rajoittaa erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin, jotka edellyttävät välitöntä reagointia. Yleisistunnolla on hyvät valmiudet kokoontua viivytyksettä, esimerkiksi myös valmiuslain (1552/2011) poikkeusoloihin verrattavassa tilanteessa.

Valtioneuvoston kanslia korostaa, että tilanteiden, joissa sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä voitaisiin päättää kiireellisessä menettelyssä, tulisi olla erittäin poikkeuksellisia ääritilanteita. Se, että kansallisessa lainsäädännössä avattaisiin tällainen mahdollisuus, ei tarkoita, että säännös tulisi toistuvaan käyttöön. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettavat tilanteet, joita on kuvattu myös lakiehdotuksen perusteluissa, ovat normaalioloissa hyvin harvinaisia. Lisäksi pyyntöihin vastaaminen edellyttää avunantotilanteen toisena osapuolena olevalta valtiolta tai järjestöltä erityistä reagointinopeutta ja riittäviä valmiuksia sekä mahdollisesti erikseen sovittavia yhteistyöjärjestelyjä. Päätöksen tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimien komentajan esittelystä. Valtioneuvoston kanslia pitää ministeritason myötävaikutuksen turvaamista olennaisena. Ehdotuksen mukaan puolustusministerin tulee olla läsnä menettelyssä ja lausua käsityksensä asiasta. Pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Läsnäolo-oikeuden täysimääräinen ja tosiasiallinen toteutuminen tulee varmistaa luomalla sitä tukevat menettelyt. Tiedon tulee kulkea tehokkaasti myös erittäin poikkeuksellisissa ääritilanteissa. Hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä oli myös esillä vaihtoehto, jonka mukaan tasavallan presidentti olisi tehnyt päätöksen puolustusministerin esittelystä, mikä olisi vahvistanut parlamentaarista vastuukatetta. On myös tärkeää, että kiireellisessä menettelyssä tehdyistä päätöksistä ilmoitetaan viipymättä valtioneuvostolle, jotta se voi tarvittaessa ryhtyä toimiin.

Menettelyä koskisi maantieteellinen raja, jonka mukaan kyse voisi olla avun antamisesta tai pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin kesken tai Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä. EU-jäsenyys on kirjattu perustuslakiin ja unioni on Suomelle tärkeä turvallisuusyhteisö. Myös Pohjoismaat ovat Suomelle läheinen valtioyhteisö. Säännöksen soveltamisala tulisi pitää maantieteellisesti mahdollisimman suppeana.

Muita näkökohtia

Hallituksen käsityksen mukaisesti esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Tämä on aiheellista, koska esitys monelta osin liittyy perustuslain säännöksiin. Tässä suhteessa yksi keskeinen kysymys on ehdotetun lain 2 §:n mukainen menettely, jonka mukaan tietyissä tilanteissa päätöksen tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Perustuslain mukaan asia pääsääntöisesti palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Ehdotetun lain 2 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään kuitenkin tulkintaohjaus, jonka mukaan presidentin päätökset, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, katsotaan kuuluvan Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevan perustuslain poikkeussäännöksen piiriin. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) presidentin päätöksenteosta on kuitenkin nimenomaisesti säädetty, että asia "kuitenkin palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti". Lakiehdotuksen 2 §:ssä tällaista säännöstä ei ole.