



Hallintovaliokunnalle

Viite

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta HE 72/2016 vp ja siihen liittyvät esitykset HE 94/2016 vp ja HE 107/2016 vp

Eduskunnan hyväksyttäväksi esitetään lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Lakiehdotus sisältää säännökset apua annettaessa ja pyydettyä noudatettavasta ylimpien valtioiden (valtioneuvoston yleisistunto, tasavallan presidentti ja eduskunta) päätöksentekomenettelystä. Lailla luotaisiin Suomeen keskitetty, yhdenmukainen päätöksentekomenettely kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä varten. Lain tarkoituksena on mahdollistaa Suomen joustava ja tehokas osallistuminen linjaustensa ja velvoitteidensa mukaiseen kansainväliseen yhteistyöhön ja varmistaa, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Keskitetty päätöksenteko laissa tarkoitetuissa tilanteissa tehostaisi myös viranomaisten välistä koordinaatiota.

Lailla ei ole tarkoitus hidastaa avunantoa varten jo olemassa olevien mekanismien toimintaa. Lain soveltamisalaan eivät kuuluisi ministeriö- tai viranomaistasoiset kansainvälistä apua koskevat päätökset, eikä kriisinhallintaan osallistumista koskeva päätöksenteko. Lailla ei olisi vaikutusta valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin menettelyihin, joista säädetään perustuslain 8 luvussa. Jos avun antaminen tai pyytäminen edellyttäisi siis uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä veloitetta, noudatettaisiin sen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa edellä mainittuja perustuslain säännöksiä.

Kansainvälistä apua koskevaan kokonaisuuteen sisältyy myös hallituksen esitys laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp) sekä hallituksen esitys sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp). Näissä esityksissä esitetään lainsäädäntöä avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvistä toimivaltuuksista ja voimakeinojen käytöstä. Päätöksenteosta tilanteissa, jotka ratkaistaan ministeriötasolla tai muulla alemmalla viranomaistasolla säädettäisiin esim. puolustusvoimista annetussa laissa, aluevalvontalaissa, pelastuslaissa, rajavartiolaitaissa ja poliisilaissa.

Perustuslakivaliokunta on antanut 13.12.2016 lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (PeVL 64/2016 vp– HE 72/2016 vp). Valiokunta on samana päivänä antanut myös lausuntonsa samaan kokonaisuuteen liittyvästä hallituksen esityksestä laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (PeVL 65/2016 vp– HE 94/2016 vp) sekä hallituksen esityksestä sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (PeVL 66/2016 vp– HE 107/2016 vp).

Tässä lausunnossa kuvataan lyhyesti kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain sisältö sekä esitetään ulkoasiainministeriön arviot siitä, miten erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 64/2016 vp sisältyvät huomautukset voidaan asian jatkokäsittelyssä ottaa huomioon.

HE 72/2016 vp

1 §. Soveltamisala.

Laki mahdollistaisi kansallisen päätöksenteon avun antamisessa ja vastaanottamisessa EU:n puitteissa ja laajemmin kansainvälisessä yhteistyössä, koska avunanto- ja vastaanottotilanteet voivat olla hyvinkin erilaisia. Apua voisi pyytää toinen valtio, Euroopan unioni tai kansainvälinen järjestö. Näille apua voitaisiin myös antaa.

Lakia sovellettaisiin avun antamista tai pyytämistä koskevaan päätöksentekoon, jos kyse olisi avusta: 1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan (yhteisvastuulauseke) nojalla, 2) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan (keskinäisen avunannon lauseke) nojalla, 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja; 4) johon voi sisältyä sotilaiden voimakeinojen käyttöä; 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää; taikka 6) joka on laajakantoista tai periaatteellisesti tärkeää. Oikeusperustat voivat tulla sovellettavaksi itsenäisesti tai useampi niistä voi täytyä yhtä aikaa.

Keskeiset rajoitukset Suomen toiminnalle tulevat kansainvälisestä oikeudesta: apua annettaessa ja pyydetessä on otettava huomioon YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet ja muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännöt.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen 1 § 1 momenttia tulee täydentää lisäämällä luettelon 5 ja 6 kohdan väliin sana "tai", jotta ei jää epäselväksi se, että minkä tahansa momentin 1-6 kohdassa tarkoitetun edellytyksen täyttyminen toisi tilanteen lain soveltamisalan piiriin. Täydennysehdotus on ongelmaton.

2 §. Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen

Päätöksen avusta tekisi valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta perustuslaissa säädetyn toimivallanjaon mukaisesti (PL 93 §). Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon välinen toimivallanjako on kirjattu esitysluonnokseen toistamalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta päätettäessä valtioneuvoston velvoite toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa korostuu erityisen tärkeänä. Lakiehdotus mahdollistaa tilanteen, jossa valtioneuvosto päättää eduskuntaa kuultuaan sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä, kun kyseessä olisi perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluvasta EU-asiasta.

Ehdotuksen perustelujen mukaan sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Laissa ehdotetaan, että tällaiset päätökset tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella samaan tapaan kuin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta. Näiden seikkojen vuoksi on perusteltua, että niihin ei sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia, mikä tarkoittaa, että valtioneuvosto ja eduskunta eivät voisi näissä asioissa ohittaa tasavallan presidenttiä, mikäli asia kuuluisi tasavallan presidentin päätettäväksi.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa **tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivallan osalta**, että ottaen huomioon PL 93 §:n ja sen vakiintuneen tulkintakäytännön ehdotetun 2 §:n 1 momentin kaksi ensimmäistä virkettä toimivallan jaosta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä saattavat vaikuttaa harhaanjohtavilta. Valiokunta kuitenkin toteaa, että sääntely on perusteluissa esitetty huomioon ottaen sopuosinnassa PL 93 §:n kanssa. Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan esitetyt näkökohdat eivät edellytä lakitekstin muuttamista.

Valiokunta pitää lakiehdotuksen perusteluissa esitettyä tulkintaa perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltumisesta nyt säänneltävään **tasavallan presidentin päätöksentekoon** ongelmallisena perustuslain 58 §:n kannalta. PL 58 §:n 6 momenttiin kirjattua sotilaallista kriisinhallintaa koskevaa poikkeusta on tulkittava suppeasti. Valiokunta torjuu perustuslain vastaisena perusteluissa esitetyn kannanoton perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltumisesta nyt käsillä olevassa lakiehdotuksessa tarkoitettuihin asioihin. Valiokunnan lausunto ei edellytä muutoksia itse lakitekstiin.

3 §. Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuultaisiin, jos avun antaminen tai pyytäminen sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos sotilaallisia voimakeinoja koskeva päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, kuultaisiin koko eduskuntaa antamalla asiasta selonteko. Lisäksi sovellettavaksi voivat tulla perustuslain 96 ja 97 §:n säännökset eduskunnan osallistumisesta ja tiedonsaannista.

Ehdotettu säännös eduskunnan osallistumisen edellytyksistä seuraa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöstä eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon sovelletaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaavalla tavalla – pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti. Ehdotetun säännöksen maininta erityisen vaativasta tilanteesta selontekomenettelyn käytön edellytyksenä on jossain määrin tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ulkoasiainvaliokunnan tulee harkita säännöksen täydentämistä esimerkiksi perusteluissa käytetyillä maininnoilla (avun tosiasiallinen luonne, sotilaallisten voimakeinojen käyttö, kun avun toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä, kun kyse sotilaallista voimakeinoavusta EU:n keskinäisen avunantolausekkeen nojalla). Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa täsmennykset on jätetty perustelujen varaan. Esimerkkien nostaminen itse lakitekstiin saattaisi johtaa myös siihen, että eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksia tulkittaisiin esitettyä rajatumminkin.

4 §. Kiireellisyysmenettely

Lakiin ehdotettiin säännöksiä myös kiireellisyysmenettelystä erittäin kiireellisiä ja vakavia tilanteita varten. Päätöksen tekisi tällöin asianomainen ministeriö. Kiireellisyysmenettely koskisi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Pohjoismaiden välistä yhteistyötä.

Kiireellisyysmenettelyssä ei voitaisi pääsääntöisesti päättää sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta. Ehdotuksen mukaan apu voisi kuitenkin poikkeuksellisesti sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa olisi mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Tällöin päätöksen tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Myös pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Päätöksestä ilmoitettaisiin viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille, jonka jälkeen avun jatkamisesta tai lopettamisesta päätettäisiin normaalissa menettelyssä.

Ylipäällikön toimivalta rajoittaa viime kädessä puolustusvoimien määräämistä avun antamiseen.

Ministeriön toimivallan osalta kiireellisessä menettelyssä. Perustuslakivaliokunta huomautti, että perustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallanjaosta. Nyt ehdotettavassa laissa tarkoitettut 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. Valiokunta katsoo, että 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 apua ja 6 kohdassa tarkoitettu laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeä apu. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestys huomautus voidaan ottaa huomioon esimerkiksi muuttamalla 4 §:n 1 momenttia seuraavasti:

"Jos 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jossa on kyse avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä 1 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta tai pyytämisestä. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä ei voida päättää kiireellisessä menettelyssä."

Siltä osin, kun on kyse **Tasavallan presidentin päätöksenteosta kiireellisessä menettelyssä**, perustuslakivaliokunta katsoo, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva tasavallan presidentin toimivalta ei nyt ehdotettavassa laissa perustu presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä vaan perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen ulkopoliittikan johtamiseen yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. 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 valiokunnan mukaan siten poistettava. Perustuslakivaliokunnan edellyttämä poisto vaatii viittaussäännösten muuttamista myös lakiehdotuksen 4 §:n 3 ja 4 momentissa (uudet 2 ja 3 momentit):

"Avun antamista tai pyytämistä koskevasta päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Avun jatkamisesta tai lopettamisesta päätetään ~~2 ja 3 §:ssä~~ säädettyä menettelyä noudattaen."

"Puolustusvoimia ei saa määrätä tässä pykälässä tarkoitetun avun antamiseen ilman 1 ja 2 momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivalta muuta johdu."

Lisäksi olisi harkittava, onko lakiehdotuksen 4 §:n 5 momentti edellä mainittujen 1 ja 2 momenttia koskevien poistojen jälkeen enää tarpeen. Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan 4 §:n 5 momentti voitaisiin poistaa.

Ehdotetun 4 §:n 2 momentin poistaminen jättää Suomen lainsäädäntöön selkeän sääntelyaukon sellaisissa poikkeuksellisissa ääritilanteissa, joissa sotilaallista voimakeinoapua olisi tarpeen antaa tai pyytää, mutta päätöstä asiasta ei ehditä normaalissa menettelyssä tehdä. Sotilaallisia voimakeinoja koskevaa apua ei voida siten antaa kiireellisyysmenettelyssä. Samalla kiinnitetään huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuvat muutokset 4 §:n 1 momenttiin rajoittavat merkittävästi myös muunlaisen avun antamista kiireellisyysmenettelyssä.

HE 94/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016vp) muodostaa keskeisen osan ja edellytyksen kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamisesta koskevasta lakipaketista. Ulkoasiainministeriö puoltaa esityksen hyväksymistä. Ulkoasiainministeriö on arvioinut perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 65/2016 vp esitettyjä näkökohtia yhteistyössä puolustusministeriön kanssa ja yhtyy näkemykseen, jonka mukaan lakiehdotuksessa puolustusvoimien tehtäviä (PVL 2 §1 mom. 3 k) voidaan täydentää viittauksella SEU 42 artiklan 7 kohtaan ja SEUT 222 artiklaan ja toimivaltaa ja voimakeinojen käyttöä koskevaa sääntelyä viittauksilla välttämättömyyteen ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä kuvaamalla seikat, jotka tulee määritellä apua koskevassa päätöksessä (PVL 4 b §).

HE 107/2016 vp

Myös hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp) liittyy keskeisesti lakikokonaisuuteen ja

ulkoasiainministeriö puoltaa esityksen hyväksymistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 66/2016 vp todetaan lakiehdotusten välisestä suhteesta, että tarkoituksena on, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin aina siinä säädettävien edellytysten täyttyessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sisäministeriön lakipakettiin tulisi lisätä maininta ensisijaisuudesta esimerkiksi muodossa "Jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetusta laista muuta johdu". Ulkoasiainministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotetun lain ensisijaisuudesta.

Ulkoasiainministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että poliisilain 9 luvun 9 e §:ssä, jossa säädetään vieraan valtion virkamiehen asemasta tämän osallistuessa 9 b §:ssä tarkoitettuun avunantoon, apua antava virkamies voi olla myös sotilas. Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin (erityisesti Nato/PfP Sofa ja EU SOFA), joita sovelletaan [sotilaallisiin] joukkoihin ja henkilöstöön niiden oleskellessa Suomen alueella. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulo-muodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausvelvollisuutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Tämä merkitsee, että Suomen alueella oleviin vieraan valtion joukkoihin ja henkilöstöön voivat avunantotilanteessa tulla sovellettavaksi myös SOFA-sopimukset.

Liitteet

-

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu

OIK-01 Päivi Kaukoranta

Asiasanat LAINSÄÄDÄNTÖ, KRIISINHALLINTA, YUTP, YTPP

Hoitaa OIK-01; OIK-20; POL-10

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi AVS-PAL; AVS-POL; OIK-10; OIK-30; OIK-40; POL-01; POL-02; POL-30; UMI-00; VSI-00

Laatija jakanut Hallintovaliokunta
