ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu, poliittinen osasto

LAUSUNTO

26.05.2016

HEL7M0515-2

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Viite
HE 72/2016 vp; asiantuntijakuuleminen 26.5.2016

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Lakiehdotus kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Eduskunnan hyväksyttäväksi esitetään lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Lakiehdotus sisältää säännökset apua annettaessa ja pyydettäessä noudatettavasta ylimpien valtioelinten (valtioneuvoston yleisistunto, tasavallan presidentti ja eduskunta) päätöksentekomenettelystä. Lailla luotaisiin Suomeen keskitetty, yhdenmukainen päätöksentekomenettely kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä varten. Laki mahdollistaisi Suomen joustavan ja tehokkaan osallistumisen linjaustensa ja velvoitteidensa mukaiseen kansainväliseen yhteistyöhön ja varmistaisi, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Keskitetty päätöksenteko 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 velvoitetta, noudatettaisiin sen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa edellä mainittuja perustuslain säännöksiä.

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 niitä voidaan tarvittaessa yhdistää.

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

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

Päätöksenteko

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. 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.

Laki sisältäisi säännökset 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. 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.

Sisäministeriön ja puolustusministeriön esitykset

Avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvistä toimivaltuuksista ja voimakeinojen käytöstä sekä päätöksenteosta tilanteissa, jotka ratkaistaan ministeriötasolla tai muulla alemmalla viranomaistasolla säädettäisiin esim. puolustusvoimista annetussa laissa, aluevalvontalaissa, pelastuslaissa, rajavartiolaissa ja poliisilaissa. Nämä sisäministeriön ja puolustusministeriön valmistelemat muutokset toimialakohtaiseen lainsäädäntöönsä, on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kuluvan kevätistuntokauden aikana.

Liitteet

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-01 Päivi Kaukoranta

Asiasanat

Hoitaa

Hoitaa UE
Koordinoi
Tiedoksi

Laatija jakanut