ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-01 Päivi Kaukoranta

LAUSUNTO

15.02.2017

HEL7M0515-3

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Viite

Asia

Hallituksen esitykset 72/2016 vp, 94/2016 vp ja HE 107/2016 vp

Ulkoasianministeriön asiantuntijat ovat esitelleet hallituksen esityksen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta puolustusvaliokunnalle toukokuussa 2016.

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 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. 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

Toimivallan jakautuminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä. Valiokunta huomauttaa, 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 sopusoinnussa PL 93 §:n kanssa. Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan esitetyt näkökohdat eivät edellytä lakitekstin muuttamista.

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettely. Valiokunta pitää lakiehdotuksen perusteluissa esitettyä tulkintaa perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltumisesta nyt säänneltävään 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 perustus-

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

lain 58 §:n 6 momentin soveltumisesta nyt käsillä olevassa lakiehdotuksessa tarkoitettuihin asioihin. Valiokunnan lausunto ei edellytä muutoksia itse lakitekstiin.

3 §. Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon. 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 rajatummin.

4 §. Kiireellisyysmenettely

Ministeriön toimivalta kiireellisessä menettelyssä. Valiokunta huomauttaa, 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 tarkoitetut 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 säätämisjärjestyshuomautus 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 <u>1 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa</u>, asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta tai pyytämisestä. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä ei voida päättää kiireellisessä menettelyssä."*

Tasavallan presidentin päätöksenteko 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 ulkopolitiikan 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 <u>2</u> momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta 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 94/201vp) 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 antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin aina siinä säädettävien edellytysten täyttyessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sisäministeriön lakipakettiin tulisikin lisätä mainita 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 maahantulomuodollisuuksia, 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

Hoitaa

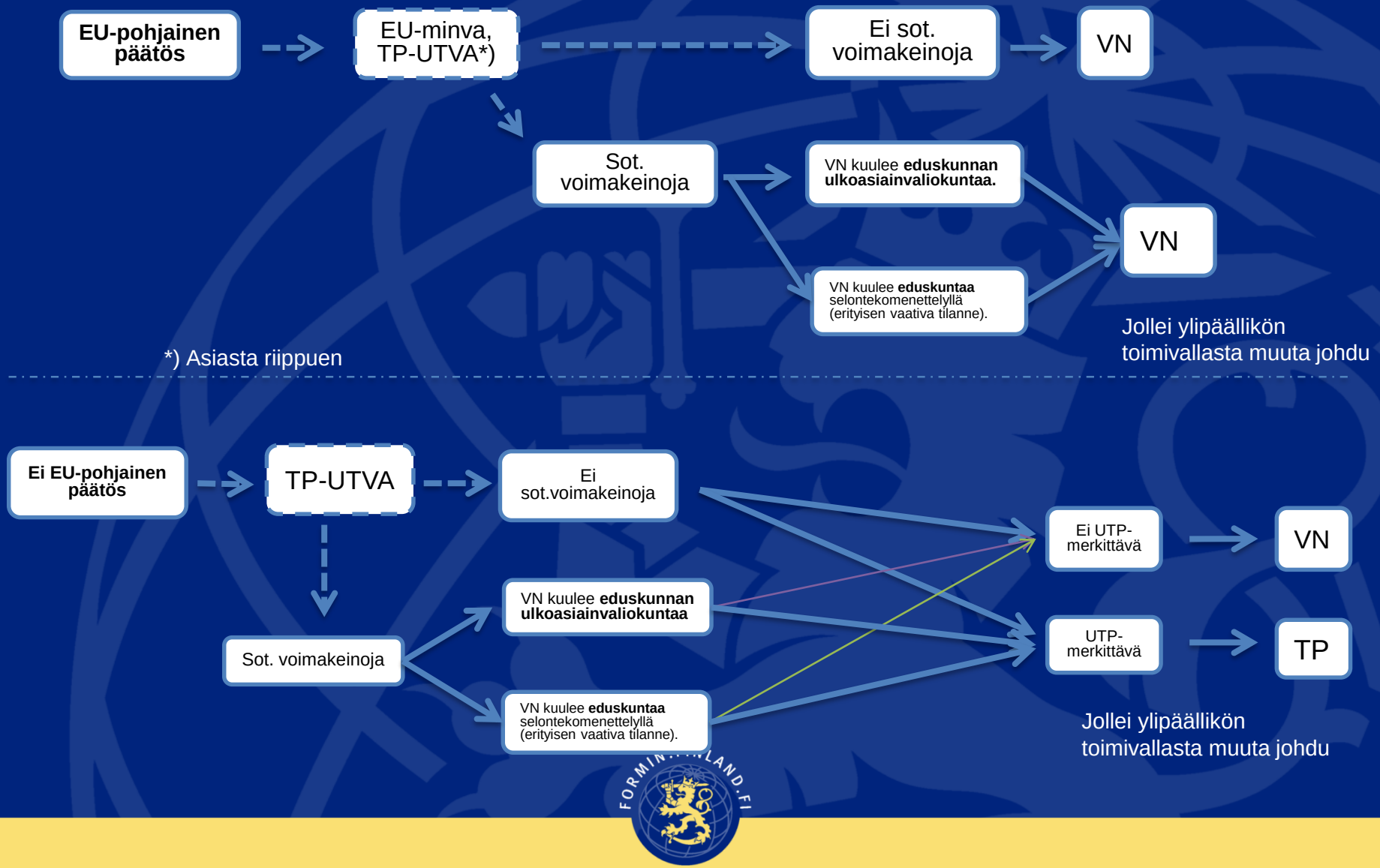
Hoitaa UE
Koordinoi
Tiedoksi

Laatija jakanut

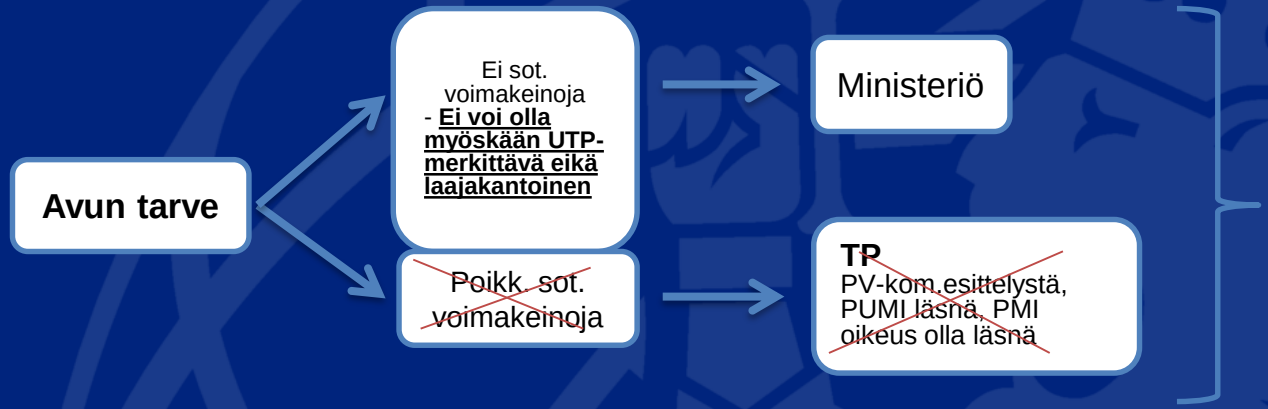
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Kaavio päätöksentekomenettelystä

Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta; normaali päätöksentekomenettely



Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta; kiireellisyysmenettely



Siirtyy normaaliin päätöksenteko-menettelyyn: VN/TP, ~~tarvittaessa eduskunta~~ (dia 2)

*Jollei ylipäällikön toimivallasta muuta johdu