ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu

LAUSUNTO
03.05.2017

HEL7M0515-6

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite
HE 72/2016 vp, PeVL 64/2016 vp

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta; lausunto kiireellisyysmenettelyä koskevista säännöksistä

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Valiokunnan kuulemisessa pyydetään lausuntoa ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksen kiireellisyysmenettelyä koskevien 4 ja 5 §:n osalta.

Ulkoasiainministeriö on antanut ulkoasiainvaliokunnalle 17.3.2017 täydentävän lausunnon HEL7M0515-4, jossa käsitellään menettelyä kiireellisissä tilanteissa. Ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvissä kiireellisyysmenettelyä koskevissa pykäläehdotuksissa on otettu huomioon ulkoasiainministeriön lausunnossa esitetyt ehdotukset. Ulkoasiainministeriöllä ei ole näin ollen huomautettavaa ehdotettuihin säännöksiin. Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan lakiehdotus muutettuna ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä ehdotetulla tavalla voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kiireellisyysmenettelyä koskevia muutettuja pykäläehdotuksia voidaan perustella seuraavilla näkökohdilla:

Menettely kiireellisissä tilanteissa [4 §]

Hallituksen esityksessä esitetään kiireellisyysmenettelyä, jossa asianomainen ministeriö voisi päättää avun antamisesta tai pyytämisestä sellaisessa 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, jos lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti.

Perustuslakivaliokunta katsoi esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 64/2016 vp, että lakiehdotuksen perusteluissa on esitetty sinänsä ymmärrettäviä perusteita kiiremenettelyn tarpeellisuudelle. Perustuslakivaliokunta huomautti kuitenkin, että perustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallanjaosta. Ehdotetussa 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 katsoi, että ministeriön toimival-

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

lan 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 apu ja 6 kohdassa tarkoitettu laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeä apu. Sen vuoksi ministeriön päätöksenteko kiireellisessä menettelyssä olisi rajoitettava 1 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin. Ministeriön päätöksellä voitaisiin siten päättää kiireellisessä menettelyssä vain kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä yhteisvastuulausekkeen, keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamista koskevissa tilanteissa tai jos apuun voi sisältyä merkittäviä sotilaallisia voimavaroja.

Lakiehdotuksen 4 § ehdotetaan jaettavaksi kahdeksi eri pykäläksi, jotta sen luettavuus ehdotettavien muutosten jälkeen säilyisi. Samalla 4 §:n pykälän otsikko ehdotetaan kirjattavaksi muotoon "menettely kiireellisissä tilanteissa".

Alkuperäisen ehdotuksen 4 §:n 2 momentin säännökset sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta ja pyytämisestä koskevasta kiireellisyysmenettelystä siirtyisivät uuteen 5 §:ään perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuvalla tavalla muutettuina kuten jäljempänä tarkemmin selvitetään. Pykälän uusi 2 momentti vastaisi muutoin alkuperäisen ehdotuksen 4 §:n 3 momenttia, mutta ilmoitettava päätös tarkennettaisiin ministeriön päätökseksi lisäämällä sana ”ministeriö” sanan ”päätös” eteen. Koska 4 § ei koskisi sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua, viitattaisiin avun jatkamisessa tai lopettamisessa noudatettavassa menettelyssä vain lain 2 §:ään, joka koskee valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksentekoa.

Pykälän uusi 3 momentti vastaisi alkuperäisen ehdotuksen 4 §:n 4 momenttia. Pykälän 2 momentin säännösten siirtyessä erilliseen sotilaallisten voimakeinojen kiireellisyysmenettelyä koskevaan pykälään, 3 momentin sisältämä viittaus muutettaisiin viittaukseksi 1 ja 2 momenttiin.

Alkuperäisen ehdotuksen viittaus aluevalvontalakiin olisi merkityksellinen vain sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun yhteydessä, mistä syystä se siirrettäisiin 5 §:n viimeiseksi momentiksi.

Menettely sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa [Uusi 5 §]

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan edelleen, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva tasavallan presidentin toimivalta ei 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 olisi perustuslakivaliokunnan mukaan siten poistettava.

Ehdotetun 4 §:n 2 momentin poistaminen jättäisi Suomen lainsäädäntöön selkeän sääntelyaukon sellaisissa poikkeuksellisissa ääritilanteissa, joissa sotilaallista voimakeinoapua olisi tarpeen antaa tai pyytää, mutta päätöstä asiasta ei ehdittäisi normaalissa menettelyssä tehdä. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin poistamisen sijasta ehdotetaan sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevaa menettelyä kiireellisessä tilanteessa, jossa avun antamisesta tai pyytämisestä päättäisi valtioneuvosto tai tasavallan presidentti lakiehdotuksen 2 §:n mukaisesti. Tämä sääntely sijoitettaisiin erilliseen 5 §:ään.

Uuden 5 §:n otsikosta kävisi ilmi, että se koskee vain niitä kiireellisiä tilanteita, joissa apu voi edellyttää sotilaallisia voimakeinoja.

Jos sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevaa 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä ei olisi mahdollista tehdä riittävän nopeasti, päätös avun antamisesta tai pyytämisestä voitaisiin tehdä 5 §:ssä säädettävässä menettelyssä sellaisessa 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 ja jossa apu on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi, eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Tällöin päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekisi valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti siten kuin 2 §:n 1 momentissa säädetään. Hallituksen esitykseen verrattuna muutos koskee vain päätöksentekomenettelyä.

Perustuslain 67 §:stä tai 93 §:stä ei tällaisessa menettelyssä aiheutuisi vastaavia rajoituksia, jotka perustuslakivaliokunta on nostanut esille lakiehdotuksen 4 § 1 momentin kohdalla. Näin ollen ehdotettava uusi sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskeva menettely ei rajoittuisi lakiehdotuksen 1 §:n 1–3 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin.

Uuden 5 §:n 2 momentin ensimmäinen virke olisi uusi. Sen mukaan ennen 1 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksen tekemistä valtioneuvoston on annettava selvitys asiassa ulkoasiainvaliokunnalle. Laissa ei säädettäisi selvityksen muodosta. Asian kiireellisyydestä johtuen tällainen selvitys voisi yksinkertaisimmillaan sisältää tiedon ratkaisuehdotuksesta. Kysymykseen voisi erityisen kiireellisessä tilanteessa tulla myös ministerin suullinen selvitys ulkoasiainvaliokunnalle. Ehdotuksen sanamuoto olisi sama kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen muotoilu. Momentin toinen virke avun antamisen jatkamisessa tai lopettamisessa noudatettavasta menettelystä on samansisältöinen kuin alkuperäisen ehdotuksen 4 §:n 3 momentissa. Sen mukaan päätöksenteon jälkeen valtioneuvoston tulisi lisäksi saattaa asia välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi sen mukaisesti kuin lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään. Avun jatkamisesta tai lopettamisesta päätettäisiin 2 ja 3 §:ssä säädetyssä menettelyssä.

Pykälän 3 momentti vastaisi alkuperäisen ehdotuksen 4 §:n 4 momenttia. Johtuen säännöksen jakamisesta kahdeksi pykäläksi viittaus muutettaisiin koskemaan 1 ja 2 momenttia.

Pykälän 4 momentti vastaisi alkuperäisen ehdotuksen 4 §:n 5 momenttia, joka sisältää viittauksen aluevalvontalakiin (755/2000).

Voimaantulosäännös

Uuden 5 §:n lisääminen aiheuttaisi tarpeen siirtää voimaantulosäännös lain 6 §:ksi. Pykälä vastaisi sisällöltään alkuperäisen ehdotuksen 5 §:ää

Muutosten vaikutuksista

Ministeriötasoisen kiireellisyysmenettelyn soveltamisala olisi hallituksen esitykseen sisältyvää kiireellisyysmenettelyä huomattavasti rajoitetumpi. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskeva kiireellisyysmenettely olisi hitaampi ja käytännössä rajoitetumpi kuin hallituksen esityksessä ehdotettu menettely. Ulkoasiainministeriö katsoo, että näistä rajoituksista huolimatta kiireellisyysmenettelyn sisällyttäminen lakiin näin muutettuna olisi tärkeää.

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; EUR-20; OIK-10; OIK-40; POL-01; POL-02; POL-30; UMI-00; VSI-00
Laatija jakanut	Eduskunnan perustuslakivaliokunta