Valiokunnan lausunto PeVL 17/2017 vp– HE 72/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksesta (versio: 20.4.2017) kiireellisyysmenettelyä koskevien 4 ja 5 §:n osalta. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja Matti Vanhanen, eduskunta
- valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen, eduskunnan kanslia
- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Janne Salminen

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Ulkoasiainvaliokunta on 20.4.2017 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksesta (versio: 20.4.2017) kiireellisyysmenettelyä koskevien 4 ja 5 §:n osalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunta on antanut päätöksentekoa kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 72/2016 vp) vuoden 2016 valtiopäivillä lausunnon (PeVL 64/2016 vp). Sen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan kiireellisyysmenettelyä koskevista 4 §:n 1 ja 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2017 vp

Ulkoasiainvaliokunta ehdottaa mietintöluonnoksessaan säännöksiä menettelystä kiireellisissä asioissa muutettaviksi perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta. Mietintöluonnos sisältää ehdotuksen lain 4 §:n muuttamisesta ja uuden 5 §:n lisäämisestä. Ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta uutta lausuntoa kiireellisyysmenettelyä koskevien 4 ja 5 §:n osalta.

Ulkoasiainvaliokunnan lausuntopyynnössä on kysymys ensisijaisesti siitä, täyttävätkö mietintöluonnoksen säännösehdotukset ne valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset, joita perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetettiin lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut kysymystä siitä, missä muodossa sisältömuutokset eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen on syytä saattaa uudestaan valiokunnan käsittelyyn. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäväksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 75/2014 vp). Ministeriön selvitysten varaan perustuva menettely ei perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 121/II) mukaan sovellu hyvin yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun on kyse laajojen sisällöllisten muutosehdotusten tekemisestä (ks. PeVL 12/2016 vp, s. 4, PeVL 34/2004 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta pitää nyt käsillä olevassa tilanteessa myös valittua, valiokunnan mietintöluonnokseen pohjautuvaa menettelytapaa perustellumpana kuin ministeriön selvitysten varaan perustuvaa menettelyä.

Ministeriön toimivalta kiireellisessä menettelyssä

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut hallituksen esitykseen sisältyvää säännösehdotusta, jonka mukaan ministeriölle olisi kiireellisessä tilanteessa voitu osoittaa rajoitetusti päätösvaltaa kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä. Valiokunnan mukaan perustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallan jaosta. Lakiehdotuksessa tarkoitetut kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen olivat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan suurelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita, ettei päätöksentekoa niistä voitu perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä uskoa ministeriölle. Ministeriön toimivallan ulkopuolelle tuli rajata lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 4—6 kohdassa tarkoitettu apu. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 64/2016 vp, s. 6).

Ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan, että lain 4 §:n 1 momentissa säädetään ministeriön toimivallasta. Momentin mukaan asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta ja pyytämisestä, jos 1 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettua apua koskevaa 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.

Mietintöluonnoksessa 4 §:n 1 momentin soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti 1 §:n 1 momentin 4—6 kohdassa tarkoitetusta avusta päättäminen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin lain soveltamisen kannalta vielä huomiota siihen, että myös 1 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetusta avusta päätettäessä voi yksittäises-

sä tilanteessa olla kyse laajakantoisesta ja periaatteellisesti tärkeästä asiasta. Tällöin ministeriö ei perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä voi päättää asiasta (ks. myös PeVL 6/2002 vp, s. 2).

Lisäksi useampi kuin yksi lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevista 1 §:n 1 momentin kohdista voi olla samanaikaisesti käsillä. Esimerkiksi ministeriön kiireelliseen päätöksentekotoimivaltaan sinänsä kuuluva merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sisältävä apu voi samanaikaisesti olla ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää ja siten rajautua ministeriön päätösvallan ulkopuolelle myös 4 §:ssä tarkoitetuissa kiireellisissä tapauksissa. Tätä seikkaa olisi mahdollista vielä korostaa esimerkiksi muotoilemalla 4 §:n säännös poissulkevaksi (esim. "Tämän momentin mukaisessa menettelyssä ei voida tehdä päätöstä 1 §:n 1 momentin 4—6 kohdassa tarkoitetusta avusta.").

Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta päättäminen kiireellisessä tilanteessa

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut hallituksen esitykseen sisältyvää säännösehdotusta, jonka mukaan päätöksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä poikkeuksellisessa, kiireellisessä tilanteessa tekisi tasavallan presidentti sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sotilaskäskyasioita koskevaa perustuslain 58 §:n 5 momenttia ei presidentin päätöksentekoa koskevana poikkeussäännöksenä voida tulkita laajentavasti niin, että siinä säädettyä menettelyä sovellettaisiin myös muissa kuin sotilaskäskyasioissa. Lakiehdotuksen säännös tasavallan presidentille osoitettavasta poikkeuksellisia, kiireellisiä tilanteita koskevasta päätöksenteosta oli siten poistettava. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 64/2016 vp, s. 7).

Ulkoasiainvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan lakiin otettavaksi uusi säännös (5 §) menettelystä sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa. Päätöksen tekisi valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä tai tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti. Lakiehdotuksesta on siten asianmukaisesti poistettu säännös sotilaskäskyasioita koskevan menettelyn soveltumisesta päätöksentekoon.

Eduskunta ei mietintöluonnokseen sisältyvässä säännösehdotuksessa osallistuisi päätöksentekoon lain 3 §:n pääsäännön mukaisesti (ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen, eduskunnalle annettava selonteko), vaan valtioneuvoston olisi ennen päätöksentekoa ainoastaan annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Päätöksenteon jälkeen asia on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Laissa ei ehdoteta säädettäväksi ulkoasianvaliokunnalle annettavan selvityksen muodosta. Selvitys voisi mietintöluonnoksen perustelujen mukaan yksinkertaisimmillaan sisältää tiedon ratkaisuehdotuksesta. Kysymykseen voisi tulla myös ministerin suullinen selvitys ulkoasiainvaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunta on katsonut puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättämisen edellyttävän eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottavaa menettelyä (PeVL 64/2016 vp, s. 4, PeVL 51/2006 vp, s. 3/II). Valiokunta on pitänyt eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliai-

na eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina rauhanturvaoperaatioon osallistumisesta päätettäessä (PeVL 54/2005 vp, s. 5/II, PeVL 17/2000 vp).

Nyt ehdotetun säännöksen mukainen eduskunnan osallistumismenettely ei takaa eduskunnalle yhtä tehokasta tapaa vaikuttaa päätökseen etukäteisesti kuin lakiehdotuksen 3 §:ssä säännelty tavanomainen menettely. Toisaalta säännöksen soveltaminen on rajattu vain poikkeuksellisen kiireellisiin ja vakaviin tilanteisiin ja suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi välttämättömään apuun. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely 5 §:ssä ei kokonaisuutena arvioituna ole ristiriidassa valiokunnan aikaisemman eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamista koskevan käytännön kanssa, eikä se muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Valiokunta korostaa vielä myös sitä seikkaa, ettei ehdotettu sääntely eduskunnan osallistumisen muodoista vaikuta perustuslain 47 ja 97 §:stä johtuvaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen eikä perustuslain 96 §:stä johtuvaan eduskunnan osallistumiseen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun (PeVL 64/2016 vp, s. 4—5, ks. myös PeVL 54/2005 vp, s. 6/I).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 12.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2017 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala