

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan, hallintovaliokuntaan ja puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 17/2017 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 64/2016 vp
- hallintovaliokunta HaVL 3/2017 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 2/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Annika Lapintie, eduskunta
- valiokuntaneuvos Matti Marttunen, eduskunta
- valiokuntaneuvos Liisa Vanhala, eduskunta
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Veera Parko, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Johanna Puiro, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tapio Puurunen, sisäministeriö
- osastopäällikkö, ylijohdaja Janne Kuusela, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Minna Hulkkonen, Tasavallan presidentin kanslia
- apulaisosastopäällikkö Christel Hägglund, Pääesikunta

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

- everstiluutnantti Kari Kaakinen, Pääesikunta
- valmiuspäällikkö, prikaatikenraali Markku Myllykangas, Pääesikunta

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevas- ta päätöksenteosta. Laki sisältäisi säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä noudatettavasta ylimpien valtioiden päätöksentekomenettelystä.

Lakia sovellettaisiin päätettäessä avusta, joka perustuu Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen. Lisäksi lakia sovellettaisiin ylimpien valtioiden päätöksentekoon, joka koskisi merkittäviä sotilaallisia voimavaroja taikka sotilaallisia voima- keinoja sisältävää apua. Lakia sovellettaisiin myös avusta päättämiseen silloin, kun apu olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Pää- töksenteosta muissa tilanteissa säädettäisiin toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

Esityksessä ehdotetaan, että päätöksen avusta tekisi tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto perustuslaissa säädetyin toimivallanjoon mukaisesti. Eduskunta osallistuisi päätök- sentekoon niissä tilanteissa, joissa kyse olisi sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Lakiehdotus sisältää myös kiireellisyysmenettelyn.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että kansainvälisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön kehittyessä yhteistyömahdollisuuksien hyväksikäytölle on olemassa riittävä lainsäädän- nöllinen perusta. Vuonna 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen merkitys on tältä osin Suomen kannalta keskeinen, sillä EU on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkein toiminta- kehys. Ulkoasiainvaliokunta korosti Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä ja myöhemminkin pitävänsä tärkeänä, että yhteisvastuulausek- keen mukaisten toimenpiteiden valmiuksista huolehditaan ja että keskinäisen avunannon lausek- ketta koskevat valmiudet tulisi valtioneuvoston toimesta selvittää (UaVM 6/2008 vp, UaVM 5/ 2009 vp, UaVM 1/2013 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selon- teossa vuodelta 2012 (VNS 6/2012 vp) linjattiin, että kriisinhallintaan ja mahdolliseen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet selvitetään. Hallituksen esi- titys kriisinhallinnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi annettiin eduskunnal- le maaliskuussa 2015 (HE 297/2014 vp), ja lait tulivat voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2015 (576— 578/2015).

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

Eduskunnan käsiteltävänä olevan esityskokonaisuuden (HE 72/2016 vp, HE 94/2016 vp, HE 107/2016 vp) tarkoituksena on saattaa lainsäädäntö kehittyvän kansainvälisen yhteistyön edellyttämälle tasolle. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, jossa säännellään ylimpien valtioiden päätöksenteosta kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä. Esitetyn sääntelyn tavoitteena on ottaa huomioon tilanteet, joissa Suomen viranomaiset antaa apua ulkomailla, ja tilanteet, joissa ulkomainen viranomaiset toimii Suomen alueella.

Yleisarvionaan valiokunta toteaa, että Lissabonin sopimus vahvisti EU:n luonnetta turvallisuusyhteisönä. Sopimukseen sisältyvät yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke vahvistavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat niitä toimimaan keskinäisen avun antamiseksi erilaisissa kriisitilanteissa. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei Suomella ole lainsäädännöllisiä esteitä osallistua muiden unionimaiden taikka Pohjoismaiden tukemiseen kriisitilanteissa. Valiokunta huomauttaa, että Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lauseke on jäsenvaltioiden keskinäinen sitoumus ja että kukin jäsenvaltio päättää itse omalta osaltaan avun antamisesta ja sen muodoista tilannetta koskevien tietojen, oman lainsäädäntönsä ja menettelytapojensa sekä päätösten todennäköisten seurausten pohjalta. Valiokunta pitää tärkeänä eurooppalaisen yhteistyön kehittämistä esimerkiksi tilannekuvan osalta, jotta kiireellisissä poikkeustilanteissa päätöksenteko voi perustua mahdollisimman yhdenmukaiseen tietoon.

Nykytilan arviointi

Voimassa oleva sääntelyn nykytila ei kaikilta osin mahdollista Suomen valtion täysipainoista osallistumista erilaisiin avunantoihin ja pyytämistä koskeviin tilanteisiin. Tämä koskee myös EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanoa.

Nykyisen säädöspohjan mukaan eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä tapahtuu perustuslain, valtioneuvostosta annetun lain, valtioneuvoston ohjesäännön ja toimialakohtaisen lainsäädännön perusteella.

Sisäministeriön hallinnonalan lainsäädännössä on säännöksiä kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevasta päätöksenteosta, mutta sääntely ei ole riittävän yksityiskohtaista ja kattavaa. Puolustusministeriön hallinnonallalla päätöksenteosta on säädetty puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä koskien puolustusvoimien osallistumista toisen Suomen viranomaisen tukena avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta tekee tapauksesta riippuen puolustusministeriö, valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti. Päätöksenteosta, joka koskee puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen muissa tilanteissa, ei ole säädetty.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista avusta päättämistä erityisesti tilanteissa, joissa puolustusvoimat osallistuisi avun antamiseen voimakeinoilla, jollei kyse ole sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Sotilaallisia voimavaroja sisältävän avun pyytämisestä ei ole myöskään säädetty. Eduskunnan käsiteltävänä olevan esityskokonaisuuden myötä puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen voisi olla mahdollista myös sellaisissa kansainvälisen yhteistyön tilanteissa, joissa ei olisi kyse puolustusvoimien toiminnasta toisen Suomen viranomaisen tukena. Niin ikään mah-

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

dollistuisi päätös avusta, jos kyse olisi esimerkiksi aluevalvontayhteistyöstä tai EU:n keskinäisen avunannon lausekkeessa tarkoitettusta aseellisen hyökkäyksen tilanteesta. Valiokunta toteaa, että esityskokonaisuuden hyväksymisen jälkeenkin Suomeen kohdistuvissa uhkatilanteissa ensisijainen toimintavastuu olisi Suomen viranomaisilla ja mahdollinen kansainvälinen apu olisi luonteeltaan Suomen viranomaisten toimintaa tukevaa.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on keskeistä sotilaallisista voimakeinoista päätettäessä perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden (HE 246/2006 vp—PeVL 51/2006 vp). Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet voimakeinoavussa on turvattu tällä hetkellä ainoastaan silloin, kun kyse on päätöksenteosta, joka koskee Suomen osallistumista sotilaalliseen ja muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

Voimassa olevan sääntelyn asettamista rajoitteista johtuen suomalaisia valmiuteen ilmoitettuja joukkoja ei voitaisi käyttää osana EU:n tai Naton nopean toiminnan joukkoja, mikäli niitä käytettäisiin muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Suomi ei myöskään voisi osallistua toisen valtion maa-alueen, vesialueen tai ilmatilan valvontaan, joka kysymys on noussut esiin Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön tiivistyessä. Sääntelyä vaatisivat myös tilanteet, joissa puolustusvoimat osallistuisi avun antamiseen voimakeinoilla tai kyse olisi EU:n keskinäisen avunannon lausekkeessa tarkoitettusta aseellisen hyökkäyksen tilanteesta.

Perustuslakivaliokunnan huomioita hallituksen esityksestä

Ehdotettua lakia sovelletaan sen 1 §:n 1 momentin mukaan päätöksentekoon, jossa on kyse Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen perustuva avusta, sellaisesta avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä avusta tai laajakantoisesta ja periaatteellisesti tärkeästä avusta. Laki koskisi sekä kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle että kansainvälisen avun pyytämistä niiltä.

Lain soveltamisala määriteltäisiin 1 §:n 1 momentissa luettelemalla tilanteet, joissa Suomi antaa tai pyytää apua. Ehdotuksen perustelujen mukaan myös useampi kuin yksi luettelon kohdista voi olla samanaikaisesti käsillä. Tarkoituksena on myös, että minkä tahansa luettelon 1—6 kohdassa tarkoitettun edellytyksen täyttyminen toisi tilanteen lain soveltamisalan piiriin. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 64/2016 vp, että tämä seikka saattaa säännöksen sanamuodon perusteella jäädä epäselväksi, ja edellyttää säännöksen täydentämistä lisäämällä 1 §:n 1 momentin luetteloon sana "tai".

Avun antamisesta ja pyytamisestä päättämisen osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota toimivallan jakautumiseen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä sekä tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyyn.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan osalta perustuslakivaliokunta huomauttaa, ottaen huomioon perustuslain 93 §:n ja sen vakiintuneen tulkintakäytännön, että ehdotetun 2 §:n 1 momentin kaksi ensimmäistä virkettä toimivallan jaosta saattavat vaikuttaa harhaanjohtavilta. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yh-

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

teistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaa perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valiokunta kuitenkin toteaa, että sääntely on perusteluissa esitetty huomioon ottaen sopusoinnussa perustuslain 93 §:n kanssa.

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn osalta perustuslakivaliokunta pitää lakiehdotuksen perusteluissa esitettyä tulkintaa perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltumisesta nyt säänneltävään päätöksentekoon ongelmallisena perustuslain 58 §:n kannalta. Valiokunta katsoo, että nyt ehdotettavan lain 2 §:ssä tarkoitettu tasavallan presidentin päätöksenteko kuuluu perustuslain 58 §:n 2 momentin alaan. Valiokunta torjuu perustuslain vastaisena lainkohdan perusteluissa esitetyn tulkinnan, jonka mukaan sellaiset tasavallan presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan perustuslain 58 §:n 6 momentissa tarkoitettuihin sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 58 §:n 6 momentin säännös on poikkeus pykälän 2 momentissa säännellystä menettelystä, jolla on pyritty vahvistamaan hallitustavan parlamentaarisia piirteitä sitomalla valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen perustuva presidentin päätöksenteko eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan. Tällaista poikkeusta on perustuslakivaliokunnan mielestä tulkittava suppeasti.

Ehdotetun lain 3 § käsittelee eduskunnan osallistumista päätöksentekoon. Ehdotetun säännöksen mukaan ennen avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

Perustuslakivaliokunta katsoo ehdotetun säännöksen seuraavan perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jonka mukaan puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättäminen edellyttää eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottavaa menettelyä. Perustuslakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että säännöstä eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon sovelletaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaavalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina rauhanturvaoperaatioon osallistumisesta päätettäessä (PeVL 54/2005 vp, PeVL 54/2000 vp). Valiokunta toteaa, että nyt ehdotetun säännöksen maininta erityisen vaativasta tilanteesta selontekomenettelyn edellytyksenä on jossakin määrin tulkinnanvarainen. Valiokunnan mielestä ulkoasiainvaliokunnan tulee harkita säännöksen täydentämistä esimerkiksi ehdotetun säännöksen perusteluissa käytetyillä maininnoilla.

Ehdotetun lain 4 § käsittelee kiireellisyysmenettelyä. Pykälän lähtökohtana on, että poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa päätös avun antamisesta voitaisiin tehdä lain 2 ja 3 §:ssä ehdotetusta menettelystä poiketen ministeriössä (1 momentti) tai tasavallan presidentin toimesta (2 momentti).

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallan jaosta. Valiokunta katsoo, että nyt ehdotettavassa laissa tarkoitetut kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen ovat suurelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita, ettei päätöksentekoa niistä voida perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä uskoa ministeriölle. Perustuslakivaliokunta edellyttää ehdotetun pykälän 1 momentin muuttamista, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan päätöksen sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävästä avusta voisi tehdä tasavallan presidentti. Päätös tehtäisiin sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin tulisi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta, minkä lisäksi pääministeri voisi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Perustuslakivaliokunta toteaa, 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. Perustuslakivaliokunta edellyttää lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin poistamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksessä.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaa on kansainvälisten sopimusten perusteella demilitarisoitu ja neutralisoitu alue. Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyen Suomi jätti neuvoston pysyvien edustajien komiteassa 11 päivänä tammikuuta 2010 Ahvenanmaata koskevan lausuman, jossa muistutettiin Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaan sopimukseen (SopS 1/1922) perustuen ja todettiin, että Lissabonin sopimuksen voimaantulo ei vaikuta Ahvenanmaan asemaan. Lakiehdotuksen 1 §:n perusteluissa tarkennetaan, että pykälän viittaus kansainvälisen oikeuden sääntöihin merkitsee myös Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen huomioon ottamista.

Perusteet esitetyle sääntelylle

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomella on oltava tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten veloitteiden täytäntöönpanossa sekä Suomen ja muiden Pohjoismaiden kesken.

Valiokunta katsoo, että ehdotettu laki perustuslakivaliokunnan edellyttämin muutoksin luo perustan avun antamista tai pyytämistä koskevalle päätöksenteolle. Valiokunta pitää perustuslakivalio-

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

kunnan tavoin erittäin tärkeänä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista tilanteissa, joissa ehdotetun lain soveltamiskynnys ylittyy.

Eduskunnan päätöksentekoon osallistumisen osalta lakiehdotuksen lähtökohtana on, että ennen avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille selonteko. Eduskunnan kuuleminen ehdotetun lain mukaisessa menettelyssä ei olisi välttämätöntä sellaisen avun osalta, joka ei sisällä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan pitäneensä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina rauhanturvaoperaatioon osallistumisesta päätettäessä (PeVL 64/2016 vp).

Ulkoasiainvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että eduskunnan käsittelyjärjestys määräytyisi avun tosiasiallisen luonteen perusteella. Perustuslakivaliokunnan tavoin valiokunta korostaa, että selontekomenettelyä koskevaa säännöstä on perusteltua tulkita ja soveltaa laajentavasti. Valiokunta muistuttaa, että valtioneuvostolla on kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä niin harkitessaan aina mahdollisuus kuulla operaatioista koko eduskuntaa. Valiokunta pitää selvänä, että valtioneuvosto käyttää tätä menettelyä hyväkseen myös kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen yhteydessä, kun siihen on painavia syitä. Myös ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa esittää asian käsittelyä koko eduskunnassa.

Ulkoasiainvaliokunta totesi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakiesitystä (HE 5/2006 vp) koskeneessa mietinnössään (UaVM 1/2006 vp) pitävänsä perusteltuna, että päätettäessä sotilaallisesti erityisen vaativiin operaatioihin osallistumisesta tai osallistuttaessa operaatioon, jolla ei ole YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta, valtioneuvosto kuulee koko eduskuntaa selonteon muodossa ennen ratkaisuehdotuksen esittelemistä tasavallan presidentille. Muissa tapauksissa kuullaan eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valiokunta ei mietinnössään nähnyt tarvetta määrittellä tarkemmin "erityisen vaativia" tehtäviä, koska eduskunnalla on tapauskohtainen poliittinen harkintavalta selontekomenettelyn kautta.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 §:n perustelujen mukaan erityisen vaativana tilanteena pidettäisiin esimerkiksi avun antamista, jossa apu sisältäisi sotilaallisten voimakeinojen käyttöä silloin, kun avun toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä. Selontekomenettely olisi myös aina tarpeen, jos kyse olisi sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella. Eduskunnan kuulemisjärjestystä ratkaistaessa olisi arvioitava tilannetta kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä ehdotetun 3 §:n muotoilu, ottaen huomioon myös lainkohdan perustelut, on riittävän selkeä turvaamaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ilman säännöksen täydentämistä. Valiokunnan mielestä selonteon antamiskynnys ylittyisi esimerkiksi erityisen vaativissa tilanteissa, joissa annettavaan tai pyydettyyn apuun sisältyisi sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaamman, sotavarusteiden tapahtuvan asevoiman käytön mahdollisuus.

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä perustuslain mukaista eduskunnan tiedonsaantioikeutta myös sellaisen avun osalta, joka ei sisällä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Ehdotetun 4 §:n kiireellisyysmenettelyn osalta ulkoasiainvaliokunta korostaa, että voimassa oleva lainsäädäntö turvaa viranomaisten toimintamahdollisuudet Suomeen kohdistuvissa poikkeuksellisissa ja kiireellisissä ääritilanteissa. Poliisin oikeudesta saada puolustusvoimilta ja rajavartiolaitokselta virka-apua terrorismiin liittyvissä tilanteissa säädetään puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) ja rajavartiolaissa (578/2005). Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta tarvittaessa sotilaallisina voimakeinoin säädetään aluevalvontalaissa (755/2000). Hallintovaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat tarkastelleet lausunnoissaan (HaVL 3/2017 vp, PuVL 2/2017 vp) kiireellisyysmenettelyä suhteessa voimassaolevaan lainsäädäntöön. Lausuntovaliokuntien mukaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n ja rajavartiolain 77 a §:n mukaan poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta ja rajavartiolaitokselta terrorismirikosten estämiseen tai keskeyttämiseen tarkoitettua sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua Suomen alueella. Puolustusvaliokunta on lisäksi lausunnossaan tarkastellut yksityiskohtaisesti hallituksen esityksen perusteluihin sisällytetyjä kiireellistä päätöksentekoa koskevia esimerkkitalanteita. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan, jonka mukaan tilanteiden, joissa sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä päätetään kiireellisessä menettelyssä, tulee lähtökohtaisesti koskea erittäin poikkeuksellisia tilanteita (PuVL 2/2017 vp). Tämä näkökulma tuodaan esiin myös hallituksen esityksen kiireellisyysmenettelyä koskevan 4 §:n perusteluissa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että lakiehdotuksen perusteluissa on esitetty sinänsä ymmärrettäviä perusteita kiireellisyysmenettelyn tarpeellisuudelle (PeVL 64/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvien säätämisyjärjestystä koskevien huomioiden johdosta kiireellisyysmenettelystä ei kuitenkaan voida säätää ehdotetulla tavalla. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että sotilaallisten voimakeinojen käytön sisältävän avun antaminen tai pyytäminen poikkeuksellisissa ääritilanteissa on sellainen ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä sekä laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeä toimenpide, joka edellyttää eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ottaen huomioon sotilaallisten voimakeinojen käytöstä johtuvat ulko- ja turvallisuuspoliittiset seuraukset.

Ulkoasiainvaliokunnan valmistelevan käsittelyn yhteydessä ulkoasiainministeriö esitti kahden lausunnon (6.2.2017, 17.3.2017) muodossa täydentävät huomiot ja ehdotukset siitä, kuinka perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 64/2016 vp) esitetyt valtiosääntöiset huomautukset voitaisiin ottaa huomioon asian käsittelyssä kiireellisyysmenettelyn mahdollistamiseksi.

Ulkoasiainministeriön 17.3.2017 päivätyssä täydentävässä lausunnossa ehdotetaan lakiehdotuksen 4 §:n kiireellisyysmenettelyn jakamista kahteen erilliseen pykälään. Samalla 4 §:n otsikko ehdotetaan kirjattavaksi muotoon "menettely kiireellisessä tilanteessa". Ehdotus ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan kannan, jonka mukaan perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä ministeriön päätöksenteko kiireellisessä menettelyssä olisi rajattava 1 §:n 1 momentin 1—3 kohdissa tarkoitettuihin tilanteisiin.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin poistamisen sijasta ehdotetaan sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevaa menettelyä kiireellisessä tilanteessa, jossa avun antamisesta tai pyytämisestä

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

tä päättäisi valtioneuvosto tai tasavallan presidentti lakiehdotuksen 2 §:n mukaisesti. Tämä sääntely sijoitettaisiin erilliseen 5 §:ään, jonka otsikko ehdotetaan kirjattavaksi muotoon "menettely sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa".

Ehdotettu 5 § koskisi tilanteita, joissa sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevaa 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä ei olisi mahdollista tehdä riittävän nopeasti. Tällaisessa poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa olisi kyse avun antamisesta tai 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.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esitykseen verrattuna muutos koskee vain päätöksentekomenettelyä, eikä tällaisessa menettelyssä aiheutuisi perustuslain 67 tai 93 §:stä johtuvia rajoituksia, jotka perustuslakivaliokunta nosti esille lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin kohdalla. Näin ollen ehdotettava uusi menettely ei rajoittuisi lakiehdotuksen 1 §:n 1—3 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin.

Ehdotetun 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Sen mukaan ennen 1 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksen tekemistä valtioneuvoston on annettava asiassa selvitys ulkoasiainvaliokunnalle. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi selvityksen muodosta. Asian kiireellisyydestä johtuen tällainen selvitys voisi yksinkertaisimmillaan sisältää tiedon ratkaisuehdotuksesta. Kysymykseen voisi erityisen kiireellisessä tilanteessa tulla myös ministerin suullinen selvitys ulkoasiainvaliokunnalle. Päätöksenteon jälkeen valtioneuvoston tulisi saattaa asia välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi sen mukaisesti kuin lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään. Avun jatkamisesta tai lopettamisesta päätettäisiin 2 ja 3 §:ssä säädettyssä menettelyssä.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää edellisen perusteella huomiota siihen, että kiireellisyysmenettelyä koskeva tilanne voi syntyä milloin tahansa ja myös hetkellä, jolloin eduskunta tai ulkoasiainvaliokunta ei ole koolla. Näistä syistä johtuen ehdotetun 5 §:n 2 momenttiin sisältyvä ulkoasiainvaliokunnalle annettava selvitys tarkoittaa lähtökohtaisesti eduskunnalle tiedottamista ratkaisuehdotuksesta. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että eduskunnan kanta 5 §:n mukaisessa sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa määritellään päätöksenteon jälkeen 3 §:ssä säädettyssä menettelyssä.

Yhteenvedona muutosten vaikutuksista ulkoasiainvaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan edellyttämien muutosten jälkeen 4 §:n 1 momenttiin sisältyvän ministeriötasoisien kiireellisyysmenettelyn soveltamisala olisi esitettyä huomattavasti rajoitetumpi. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskeva uuden 5 §:n kiireellisyysmenettely olisi hitaampi ja käytännössä rajoitetumpi kuin hallituksen esityksessä esitetty menettely, mutta turvaisi eduskunnan vaikutusmahdollisuudet.

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että kiireellisyysmenettelyä edellyttävissä erittäin poikkeuksellisissa päätöksentekotilanteissa tulee ottaa huomioon, että 4 §:n mukaiset tilanteet, joissa apua annetaan merkittävien sotilaallisten voimavarojen muodossa, voivat muuttua tilanteiksi, joissa apuun voi myös sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Siirtyminen voimakeinojen käyttöä sisältävään avunantoon voi tapahtua niin nopeasti, että uuden voimakeinojen käytön valtuuttavan päätöksen tekoon ei jää riittävästi aikaa. Sotilaallisten voimakeinojen käytön mahdollisuudesta johtuen ulkoasiainvaliokunta katsoo, että näissä tapauksissa sotilaallisten voimavarojen käytöstä tulisi pääsääntöisesti päättää 5 §:n mukaisessa menettelyssä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kiireellisyysmenettelyä sovellettaessa apua antavan suomalaisen joukon tai yksittäisen sotilaan, kuten lentäjän tai aluksen päällikön, toimivaltuudet, oikeudellinen asema ja omasuojaan liittyvät kysymykset on mahdollisimman selkeästi määritelty.

Ulkoasiainvaliokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin tärkeänä, että kiireellisyysmenettelyn mahdollistamiseksi valtioneuvoston puolella selvitetään käytäntöjä, joilla päätöksenteon nopeutta ja sujuvuutta voidaan tehostaa. Osana selvitystyötä tulee kiinnittää huomiota myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen poikkeuksellisissa erityistilanteissa. Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomiota normaaliolojen ja poikkeusolojen välisen rajan hämärtymiseen myös hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä todeten, että tämän kehityksen yhtenä seurauksena on ennakkovaroitusajan lyheneminen ja siitä seuraavat päätöksentekoa ja viranomaisten toimintavalmiutta koskevat haasteet (UaVM 9/2016 vp).

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

1 §. Soveltamisala. Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa määritellään lain soveltamisala luettelemalla tilanteet, joissa Suomi antaa tai pyytää apua. Ehdotuksen perustelujen mukaan myös useampi kuin yksi luettelon kohdista voi olla samanaikaisesti käsillä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että säännöksen sanamuodon perusteella voi jäädä epäselväksi, että tarkoituksena on, että minkä tahansa 1—6 kohdassa tarkoitettujen edellytyksien täyttyminen toisi tilanteen lain soveltamisalan piiriin. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sen vuoksi 1 §:n 1 momenttia tulee täydentää lisäämällä luetteloon kohtien 5 ja 6 väliin sana "tai".

Ulkoasiainvaliokunta esittää 1 §:n 1 momentin täydentämistä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

2 §. Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että ottaen huomioon perustuslain 93 §:n ja sen vakiintuneen tulkintakäytännön saatavat ehdotetun 2 §:n 1 momentin kaksi ensimmäistä virkettä toimivallan jaosta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä vaikuttaa harhaanjohtavilta erimerkiksi tilanteessa, jossa on kyse ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä EU:n yhteisvastuulausekkeeseen perustuvasta avunannosta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa, että esitetty sääntely on perusteluissa esitetty huomioon ottaen sopusoinnussa perustuslain 93 §:n kanssa.

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotettavan lain 2 §:ssä tarkoitettu tasavallan presidentin päätöksenteko kuuluu perustuslain 58 §:n 2 momentin alaan. Perustuslakivaliokunta torjuu perustuslain vastaisena lakiehdotuksen perusteluissa esitetyn kannanoton perustuslain 58 §:n 6 momentin soveltumisesta lakiehdotuksessa tarkoitettuihin asioihin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan huomiot eivät edellytä muutoksia itse lakitekstiin.

3 §. Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettavan 3 §:n 1 momentin maininta erityisen vaativasta tilanteesta selontekomenettelyn edellytyksenä on jossakin määrin tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunta ehdottaa ulkoasiainvaliokunnan harkittavaksi säännöksen täydentämistä esimerkiksi perusteluissa käytetyillä maininnoilla.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä ehdotetun 3 §:n muotoilu, ottaen huomioon myös lainkohdan perustelut, on riittävän selkeä turvaamaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ilman säännöksen täydentämistä. Sen vuoksi ulkoasiainvaliokunta ei esitä 3 §:n 1 momentin täydentämistä.

4 §. Kiireellisyysmenettely. Ehdotettavan lain kiireellisyysmenettelyä koskevan 4 §:n osalta perustuslakivaliokunta toteaa, ettei perustuslaki mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallan jaosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan nyt ehdotettavassa laissa tarkoitettujen kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen ovat suurelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita, ettei päätöksentekoa niistä voida perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä uskoa ministeriölle. Erityisesti näin on lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettujen laajakantoisten ja periaatteellisesti tärkeän avun osalta. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että ministeriön toimivallan ulkopuolelle tulee perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä rajata lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 4—6 kohdissa tarkoitettu apu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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. Myös lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että valtion rajat ylittävä sotilaallinen voimakeinoapu ei sinänsä lukeudu sotilaskäskyasioiden piiriin kiireellisessä tapauksessa (HE 72/2016 vp, s. 63).

Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 58 §:n 5 momenttia ei presidentin päätöksentekoa koskevana poikkeussäännöksenä voida tulkita laajentavasti niin, että siinä säädettyä menettelyä sovellettaisiin myös muissa kuin sotilaskäskyasioissa. Perustuslakivaliokunta edellyttää lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin poistamista pitäen sitä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kiireellisyysmenettelyn mahdollistamiseksi ulkoasiainvaliokunta esittää, että lakiehdotuksen 4 § jaettaisiin kahdeksi eri pykäläksi. 4 §:n otsikko muutettaisiin muotoon "menettely kiireellisessä tilanteessa". Valiokunta esittää 4 §:n 1 momentin täsmentämistä perustuslakivaliokunnan edellyt-

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

tämällä tavalla siten, että ministeriön toimivalta rajataan kiireellisyysmenettelyssä lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1—3 kohdissa tarkoitettuihin tilanteisiin.

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 jatkamisesta tai lopettamisesta 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 koskaan pykälään 3 momentin sisältämä viittaus muutettaisiin viittaukseksi 1 ja 2 momenttiin.

Alkuperäisen ehdotuksen 4 §:n 5 momentin viittaus olisi merkityksellinen vain sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun yhteydessä, mistä syystä se siirrettäisiin 5 §:n viimeiseksi momentiksi.

Uusi 5 § koskisi menettelyä sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa. Pykälän 1 momentissa todettaisiin, että 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 säädettyssä menettelyssä sellaisessa poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jossa on kyse avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden 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 valtioneuvosto tai tasavallan presidentti siten kuin 2 §:n 1 momentissa säädetään.

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

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin eduskunnan osallistumisesta 1 momentissa tarkoitettuun kiireelliseen päätöksentekoon. Ennen 1 momentissa tarkoitettua avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston olisi annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Päätöksenteon jälkeen valtioneuvoston tulisi saattaa asia välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi sen mukaisesti kuin lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään. Avun jatkamisesta tai lopettamisesta päätettäisiin tällöin 2 ja 3 §:ssä säädettyssä menettelyssä.

Pykälän 3 momentti vastaisi alkuperäisen lakiehdotuksen 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).

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

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

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 72/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämistä niiltä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen, jos kyse on avusta:

- 1) joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan;
- 2) joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan;
- 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja;
- 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä;
- 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää; **tai**
- 6) joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Muun kuin 1 momentissa tarkoitetun kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta säädetään erikseen.

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

2 §

Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen

Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Valtioneuvoston toimivallasta valmistella Euroopan unionissa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslaissa.

Ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen tai EU-ministerivaliokunnan käsiteltäviä asioita valmistelevasti asianomainen ministeriö voi ryhtyä avun antamiseen tai vastaanottamiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen olennaiseen muuttamiseen.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 §:ssä tarkoitettuun avun antamiseen ilman 1—3 momentissa säädettyä menettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

3 §

Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

Ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

4 §

*Kiireellisyysmenettely **Menettely kiireellisissä asioissa***

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, asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta **ja** tai pyytämisestä.

~~Sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä ei voida päättää kiireellisessä menettelyssä. Apu voi kuitenkin sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sellaisessa 1 momentissa tarkoitettussa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa se 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 tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 32 §:n 2 momentissa tarkoitettussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.~~

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

Avun antamista tai pyytämistä koskevasta ministeriön päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Avun jatkamisesta ja lopettamisesta päätetään 2 ja 3 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. (2 mom. HE:n 3 mom.)

Puolustusvoimia ei saa määrätä tässä pykälässä tarkoitetun avun antamiseen ilman 1 ja 2 momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. (3 mom. kuten HE:n 4 mom.)

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta Suomen alueella Suomen aluevalvontaviranomaisten toimesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

5 § (Uusi)

Menettely sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa

Jos sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevaa 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti, päätös avun antamisesta tai pyytämisestä voidaan tehdä tässä pykälässä säädettyssä 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 tekee valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti siten kuin 2 §:n 1 momentissa säädetään.

Ennen 1 momentissa tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Päätöksenteon jälkeen asia on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Avun jatkamisesta ja lopettamisesta päätetään tällöin 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 toimivallasta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta Suomen alueella Suomen aluevalvontaviranomaisten toimesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

6 (5) §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että kiireellisyysmenettelyn mahdollistamiseksi valtioneuvosto selvittää käytäntöjä päätöksenteon nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi tavalla, joka ottaa

Valiokunnan mietintö UaVM 1/2017 vp

*huomioon myös eduskunnan roolin kiireellistä päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa.
Selvitys ulkoasiainvaliokunnalle tulee laatia vuoden 2018 loppuun mennessä.*

Helsingissä 18.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Alexander Stubb kok
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Ben Zyskowiec kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen