

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/1999 vp

Hallituksen esitys ulkoasiainhallintolaiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 1999 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen ulkoasiainhallintolaiksi (HE 139/1999 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 15/1999 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Eero Salovaara, yksikön päällikkö Marcus Laurent ja lainsäädäntösihteeri Ari Rouhe, ulkoasiainministeriö
- neuvonantaja Martti Manninen, tasavallan presidentin kanslia
- hallitusneuvos Seija Salo, valtioneuvoston kanslia
- puheenjohtaja Antti Kuusela, Ulkoasiainhallinnon virkailijayhdistys UHVY ry
- johtaja Petri Pelkonen, Teknologian tutkimuskeskus TEKES
- johtaja Seppo Laine, FINPRO.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi nykyinen ulkoasiainhallinnosta annettu laki säätämällä kokonaan uusi ulkoasiainhallintolaki. Esityksellä toteutettaisiin uudesta perustuslaista johtuvat tarpeelliset muutokset ulkoasiainhallintoa koskevaan lainsäädäntöön sekä tehtäisiin nykyisiin säännöksiin muut tarpeellisiksi havaitut uudistukset. Uudessa laissa annettaisiin nykyistä täsmällisemmät, selkeämmät ja kattavammat säännökset ulkomaanedustuksesta ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten asemasta, ottaen huomioon perustuslaista ja hallintolainkäyttölaista johtuvat vaatimukset.

Uusi perustuslaki edellyttää, että tasavallan presidentin tehtävistä ja nimitysvallasta sekä yk-

silön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Tämän johdosta sääntelyn painopiste siirtyisi asetustasolta lain tasolle.

Tasavallan presidentin nimitys- ja tehtävään määräämisvaltaa ulkoasiainhallinnossa tarkistettaisiin siten, että presidentti ei enää määräisi tehtävään ulkoasiainministeriön osastopäälliköjä. Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirka järjestelmästä, virkamiesten siirtymävelvollisuudesta, tehtävään määräämisestä ja virkapaikan määräämisestä annettaisiin nykyistä täsmällisemmät ja yksityiskohtaisemmat säännökset. Lakiin sisältyisi kokonaan uudet säännökset sellaisten henkilöiden asemasta edustustossa, jotka eivät ole palvelussuhteessa ulkoasiainhallintoon. Myös muutoksen hakemista koskevia säännök-

siä ehdotetaan uudistettavaksi muutoksenhaku- kieltoja osittain poistamalla.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Uuden perustuslain hyväksyminen aiheuttaa eräitä muutostarpeita ulkoasiainhallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Esityksestä ilmenevin perusteluin on samassa yhteydessä katsottu tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa säädettäväksi kokonaan uusi ulkoasiainhallintolaki. Voimassa oleva laki ulkoasiainhallinnosta on vuodelta 1987 (1164/1987). Ehdotettu laki on sitä huomattavasti yksityiskohtaisempi, koska se mm. sisältää runsaasti säännöksiä, joista aiemmin on säädetty ulkoasiainhallintoasetuksessa (166/1995).

Perustuslain 126 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt eli ulkoasiainministeriön tapauksessa valtiosihteerin sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Saman pykälän nojalla voidaan tasavallan presidentti oikeuttaa lailla nimittämään tai määräämään tehtävään myös muita virkamiehiä. Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin nojalla presidentti nimittää ulkoasiainministeriön valtiosihteerin ohella myös alivaltiosihteerin ja lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin nojalla määrää tehtävään edustuston päällikön ohella myös ulkoasiainhallinnon tarkastajan sekä kiertävän suur- lähettilään.

Ehdotetun lain nojalla tasavallan presidentti ei enää määräisi tehtävään ulkoasiainministeriön osastopäälliköjä, kuten nykyisin tapahtuu ulkoasiainhallintoasetuksen nojalla. Vaikka presidentin toimivaltaa ehdotetaan jonkin verran perustuslaissa säädettyä laajemmaksi, ei tähän perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ole valtiosääntöoikeudellista estettä ottaen huo-

mioon muun muassa presidentin ulkopoliittiset tehtävät. Valiokunta viittaa uudesta perustuslaista vuonna 1998 antamaansa lausuntoon (UaVL 6/1998 vp).

Ehdotettu laki sisältää säännöksiä ulkoasiainhallinnossa palvelevista erityisasiantuntijoista, jotka useimmiten ovat virkasuhteessa muussa ministeriössä tai ministeriön hallinnonalalla. Erityisasiantuntijat ovat määräaikaista ulkoasiainhallinnon virkamiehiä, jotka ovat edustustotyöskentelyn ajan virkavapaalla vakituisesta virastaan. Tällaisia erityisasiantuntijoita ovat kansainvälisissä järjestöissä olevien Suomen pysyvien edustustojen, kuten Brysselissä olevan EU-edustuston, palveluksessa olevat virkamiehet, mutta myös esimerkiksi Suomen lähialueen edustoissa palvelevat poliisin ja tullin erityisasiantuntijat. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella tarpeellisenä, että asianomaiset ministeriöt selvittävät yhteistyössä mahdolliset erityisasiantuntijoita koskevat lainsäädännön muutostarpeet.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan arvioinut lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä uuden perustuslain nojalla. Valiokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä edellyttäen, että lakiehdotuksen 29 §:ää muutetaan siten, että siitä poistetaan maininta tiettyjen edustuston päällikön tehtävään määräämiseen rinnastettavien valtuutusten tekemiseen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 29 §:n muuttamista perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lakiehdotukseen on tarpeen tehdä myös eräitä muita, lähinnä teknisluonteisia muutoksia. Perustuslakivaliokunta toteaa edelleen lausunnossaan, että lakiehdotuksen virkamiesten

siirtämistä koskevat 17 ja 18 §:n säännökset sekä 30 §:n 1 momenttiin sisältyvät muutoksenhaku-kiellot eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Perustuslakivaliokunnan valiokunnalle antaman lausunnon mukaan ehdotettu laki ei voi tulla voimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa 1.3.2000.

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §, 11 §, 12 §, 14 §, 15 §, 19 §, 27 §, 28, 31 §. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksen antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt tarpeellisenä sellaisen käytännön omaksumista, että valtioneuvosto mainitaan lakien valtuussäännöksissä asetuksen antajana, silloin kun tätä tarkoitetaan. Valiokunta ehdottaakin, että mainittuihin lakiehdotuksen pykäliin lisätään, että asetuksen antaa valtioneuvosto.

6 §. Pykälän 1 momentti sisältää säännökset diplomaattisista edustustoista. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että 1 momentissa säädettyjen edustustojen lisäksi Suomella voi kansainvälisen sopimusten tai kansainvälisen käytännön mukaisesti olla muitakin diplomaattisia edustustoja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tällaisten edustustojen perustamisesta säädetään asetuksella. Ehdotettu 6 § ei sisällä erityistä asetuksenantovaltuutta. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi, että lakiehdotuksen 11 §:ään lisätään maininta, jonka mukaan lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tasavallan presidentin asetuksella säädetään myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen edustustojen perustamisesta ja sijainnista.

11 §. Valiokunta ehdottaa 6 §:n perusteluihin viitaten, että pykälän 1 momenttiin lisätään maininta 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista edustustoista. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti edustustojen perustamisesta ja lakikauttamisesta ei anneta erillistä asetusta, vaan nämä seikat ilmenevät edustustojen sijaintipaikasta annettavasta asetuksesta.

14 §. Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että 3 momentin sanamuotoa muutetaan siten, että kelpoisuusehdoista säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella. Muutos tähtää siihen, että siltä osin kuin kelpoisuusehdot ovat tarpeen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi, niistä säädetään asetuksella eivätkä ne voi jäädä määriteltäviksi yksittäistapauksittain. Pykälästä ehdotetaan myös poistettavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan perustuslain 107 §:ään viitaten tarpeettomaksi toteama 3 momentin sivulause.

15 §. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan perustuslain 107 §:ään viitaten tarpeettomaksi toteama 2 momentin sivulause.

29 §. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassa lausunnossaan todennut, että pykälässä tarkoitettu arvonimen myöntäminen on tyyppitilanne, jossa presidentin päätöksenteko voidaan järjestää tapahtuvaksi ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että muut pykälässä mainitut lakiehdotuksen 8—10 §:ään viittavat tilanteet (ns. sivuakkreditointi eli toimiminen diplomaattisena edustajana asemamaan lisäksi toisessa valtiossa, kiertävän suurlähettilään valtuuttaminen toimimaan diplomaattisena edustajana eri valtioissa sekä edustuston päällikön määrääminen toimimaan pykälässä määritellyllä tavalla Suomen edustajana kansainvälisessä järjestössä tai yhteistyöelimessä) ovat rinnastettavissa edustuston päällikön tehtävään määräämiseen.

Näillä päätöksillä on perustuslakivaliokunnan mukaan sellaista laajempaa merkitystä, ettei niiden osalta voida poiketa pääsäännön mukaisesta päätöksentekomenettelystä. Tasavallan presidentti ei siis voisi päättää niistä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vain, jos pykälästä poistetaan maininta 8—10 §:n mukaisesta valtuutuksesta. Valiokunta ehdottaa pykälää muutettavaksi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

32 §. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että lakiehdotus ei voi tulla voimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Valiokunta ehdottaa voimaantulosäännöstä täydennettäväksi siten, että lain voimaantulopäivä on 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos va-

liokunnan lakiehdotuksen 29 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta ehdottaa tällaista muutosta, joten ehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

Ulkoasiainhallintolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §
(kuten HE)

2 §

Ulkoasiainhallinto

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Edustustojen välisistä hallinnollisista suhteista voidaan säätää *valtioneuvoston* asetuksella.

3 ja 4 §
(kuten HE)

2 luku

Ulkoasianedustus

5—10 §
(kuten HE)

11 §

Edustustojen sijaintipaikat

Diplomaattisten edustustojen, lähetetyn virkamiehen johtamien konsulaattien ja näihin kuuluvien erillisten toimintayksikköjen, 6 §:n 2 momentissa tarkoitettut edustustot mukaan lukien, sijaintipaikoista säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Ulkoasiainministeriö päättää Suomella olevista kunniakonsulaateista siten kuin siitä *valtioneuvoston* asetuksella tarkemmin säädetään.

12 §

Edustustojen tehtävät

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä edustustoille kuuluvista tehtävistä.

13 §
(kuten HE)

3 luku

Ulkoasiainhallinnon virkamiehet

14 §

Ulkoasiainhallinnon virat

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Ulkoasiainhallinnon virkojen kelpoisuusehdoista säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella (*poist.*).

15 §

Virkaan nimittävä viranomainen

(1 mom. kuten HE)

Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimitetään valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään (*poist.*).

16—18 §
(kuten HE)

19 §

Tehtävään määrävä viranomainen

(1 mom. kuten HE)

Muihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määrää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

(3 mom. kuten HE)

20—24 §
(kuten HE)

4 luku

Erityiset säännökset25 ja 26 §
(kuten HE)

27 §

Edustuston henkilökunnan jäsenyys eräissä tapauksissa

(1—3 mom. kuten HE)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa 1—3 momenttia tarkentavia säännöksiä.

28 §

Arvonimet ja virka-arvot

(1 mom. kuten HE)

Ulkoasiainhallinnossa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa käytettävistä arvonimistä ja virka-arvoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

29 §

Tasavallan presidentin päätöksenteko ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta

Tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta (*poist.*) 28 §:n 1 momentissa tarkoitetun arvonimen myöntämisestä.

30 §
(kuten HE)

31 §

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta.

UaVM 9/1999 vp — HE 139/1999 vp

5 luku

(2 ja 3 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännökset

33 §
(kuten HE)

32 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan *1 päivänä maaliskuuta 2000*.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Gunnar Jansson /r
jäs. Ulla Anttila /vihr
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /skl
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkea-aho /kesk

Outi Ojala /vas
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /kok
Mirja Ryyänen /kesk
vjäs. Paula Kokkonen /kok
Markku Markkula /kok
Esko-Juhani Tennilä /vas.