

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2008 vp

Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt hallituksen esityksen valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan. Puolustusvaliokunta on varannut erikoisvaliokunnille mahdollisuuden lausunnon antamiseen esityksestä niiden toimialaa koskevista toimivaltuuksista. Ulkoasiainvaliokunta on päättänyt antaa lausunnon puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen ja lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen ja ulkoasiainneuvos Ora Meres-Wuori, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Jarmo Viinanen, tasavallan presidentin kanslia.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki, jolla kumottaisiin nykyinen samanniminen laki.

Uudistuksen tavoitteena on valmiuslain saataminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Lisäksi tavoitteena on ajanmukaistaa viranomaisten toimivaltuussäännökset poikkeusoloissa.

Valmiuslain soveltamisalaa rajaavan poikkeusolomääritelmän ehdotetaan edelleenkin käsittävän vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskevat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen.

Valmiuslain poikkeusolomääritelmää ehdotetaan muutettavan osittain. Uuden valmiuslain mukaan poikkeusoloja olisivat ensinnäkin Suo-

meen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, toiseksi Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista, kolmanneksi väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, sekä neljänneksi erityisen vakava suuronnettomuus, tällaisen suuronnettomuuden välitön jälkitila ja vaikutuksiltaan erittäin vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain soveltamisen aloittamista koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella eikä tasavallan presidentin asetuksella. Ennen tämän käyttöönottoasetuksen antamista on valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Eduskunta päättäisi viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimassaolosta ja voimassaoloajasta. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltamista täydentävien valtioneuvoston asetusten jälki-

tarkastuksesta eduskunnassa ehdotetaan luovut-tavan.

Säännösten kirjoitustapaa on täsmennetty. Ehdotetun sääntelyn asiallinen sisältö vastaisi paljolti voimassa olevan valmiuslain nojalla poikkeusoloissa annettavaksi suunniteltuja valtioneuvoston asetuksia. Sääntelyä siis nostettaisiin asetuksista lain tasolle.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta sekä ehdotukset kahdeksan lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt esitystä valmiuslaiksi päätöksenteon kannalta.

Valmiuslakiehdotuksen 6 §:ssä todetaan, että valtioneuvosto toteaa poikkeusolot yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, jonka jälkeen toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valtioneuvoston asetuksella. Yhteistointaa koskeva määräys jättää valiokunnan mielestä tulkinnanvaraiseksi, onko valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteisymmärrys poikkeusolojen toteamisen edellytys vai riittääkö se, että asiaa on käsitelty yhteistoiminnassa, käsitelyn lopputuloksesta riippumatta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valmiuslakiehdotuksen 3 §:n poikkeusolomääritelmistä 1. ja 2. koskevat ulkopoliittikkaa (aseellinen hyökkäys tai sen uhka). Valiokunta toteaa, että esitys on kokonaisuudeltaan käsiteltävänä myös perustuslakivaliokunnassa. Tässä käsittelyssä tulee selvittää, miten esitys suhteutuu perustuslain ulkopoliittikkaa koskeviin säännöksiin. Sen sijaan 3. ja 4. poikkeusolomääritelmä liittyy lähinnä sisäisiin oloihin ja toimenpiteisiin (väestön toi-

meentuloon tai talouselämään kohdistuva uhka, suuronnettomuus tai vaikutuksiltaan suuronnettomuutta vastaava tartuntatauti). Ulkoasiainvaliokunnan mielestä sekä valtioneuvoston että tasavallan presidentin osallistuminen poikkeusolojen toteamiseen on tarpeellista.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että kriisitilanteissa on mm. päätöksenteon nopeuden kannalta tärkeää, että päätöksentekomenettelyt ovat selkeät ja yhtenäiset. Näin ollen esimerkiksi menettelyjen eriyttäminen eri poikkeusolotyyppien mukaan ei ole luontevaa ja valiokunta pitää perusteltuna, että valmiuslaissa on joka tapauksessa yksi yhtenäinen menettely, joka koskee kaikkia poikkeusoloja. Valiokunta toteaa, että yksittäisessä kriisitilanteessa voi olla kyse samanaikaisesti useista poikkeusolotyypeistä, jolloin yhtenäinen menettely on välttämättömyys.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että kriisitilanteiden päätöksentekomenettelyt ovat selkeitä ja ennalta tarkkaan määriteltäviä. Siksi valmiuslakia koskevassa mietinnössä tulisi täsmentää, miten esityksen 6 §:n tarkoittama yhteistointaa pitää poikkeusoloja todettaessa soveltaa eli edellytetäänkö tältä yhteistoiminnalta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteisymmärrystä.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että puolustusvaliokunta ottaa edellä
olevan huomioon.*

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Katri Komi /kesk
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Annika Lapintie /vas
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Elisabeth Naucélér /r
	Eero Heinäluoma /sd	Heikki A. Ollila /kok
	Liisa Jaakonsaari /sd (osittain)	Aila Paloniemi /kesk
	Antti Kalliomäki /sd	Pekka Ravi /kok
	Tanja Karpela /kesk	Ben Zyskowitz /kok
	Kimmo Kiljunen /sd	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jukka Salovaara.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen valmiuslakiesityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto antaisi poikkeusvaltuuksien käyttöönottoasetuksen, ns. kiireasetuksen sekä poikkeusolojen jatkamisasetuksen nykyisestä päätöksentekojärjestelmästä poiketen. Nykyisen lain mukaan nämä asetukset antaa tasavallan presidentti.

Käyttöönottoasetuksen antamista edeltäisi menettely, jossa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaisi poikkeustilan käsillä olon. Tältä osin ehdotusta on arvosteltu epäselväksi ja huonosti yhteensopivaksi perustuslain 93 §:n 1 momentin kanssa. Tässä perustuslain säännöksessä todetaan muun muassa, että "Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa... Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella."

Mielestäni nykyistä, viimeksi vuonna 2000 voimaantullutta lakia ja sen sisältämää toimintamallia ei tulisi nyt muuttaa eikä puuttua valtioneuvoston toimivaltasuhteisiin yhden asian (valmiuslain) osalta erikseen aikana, jolloin perustuslain uudistamistarvetta ja toimivaltasuhteita arvioidaan kokonaisuutena parlamentaarisessa komiteassa.

Kiinnitän huomiota siihen, että valmiuslakiesitys kaventaa olennaisesti presidentin toimivaltaa ulkopoliittikan johtajana koko kansakuntaa mahdollisesti kohtaavan kriisin oloissa, jolloin juuri tarvittaisiin kaikkien ylimpien valtioneuvoston — tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan — osallistuminen asiaa koskevaan päätöksentekoon. Katson, että yksimielisyyttä korostava päätöksentekomalli on omiaan lisäämään sitä harkintaa ja yksituumaisuutta, jota poikkeusvaltuuksien soveltamisen aloittaminen edellyttää.

Valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat muun muassa Suomeen kohdistuva aseellinen tai

siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila sekä Suomeen kohdistuva huomattava aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka torjuminen vaatii valmiuslain toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista. Näiden kohtien osalta ulkoasiainvaliokunnan enemmistö myöntää sen, että ne koskevat ulkopoliittikkaa.

Sen sijaan valiokunnan enemmistö katsoo, että taloudelliset poikkeusolot ja ympäristö- sekä niihin vakavuudeltaan rinnastuvat, tartuntataudeista johtuvat poikkeusolot ovat luonteeltaan lähinnä sisäpoliittisia. En ole valiokunnan enemmistön kanssa tästä aivan samaa mieltä. Maapalloistuvassa elinympäristössämme taloudelliset kriisit ja ympäristötuhot liittyvät myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Sen vuoksi valiokunnan tapa arvioida poikkeusoloja kaventaa tarkoitushakuisesti näiden osalta tasavallan presidentin roolia.

Valmiuslakiesitys sisältää lukuisia perusoikeusrajoituksia myös muissa poikkeusoloissa kuin aseellisen hyökkäyksen tai vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavissa poikkeusoloissa. Lakiesitys laajentaa hallitukselle annettavia poikkeusolojen toimivaltuuksia siviilikriiseissä tarpeettomasti ja ilman hyväksyttäviä perusteita.

Valmiuslain toimivaltuussäännösten nojalla erikseen annettavien asetusten jälkitarkastusoikeudesta esitetään luovuttavaksi, mikä myös kaventaa eduskunnan roolia poikkeusolojen hallinnossa.

Esityksen säännösehdotukseen sisältyy useita kymmeniä perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia ja/tai perustuslain 80 §:n vastaisia lainsäädäntövallan siirtoja valtioneuvoston asetusten tasolle tai suoraan viranomaisille.

Näistä syistä sinänsä tarpeellinen lakiuudistus on tässä muodossaan syytä hylätä ja valmista uudelleen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella valiokunnan olisi tullut lausua

että ulkoasiainvaliokunta esittää lakiesityksen hylättäväksi.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2008

Annika Lapintie /vas