

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 15/1999 vp**

**Hallituksen esitys ulkoasiainhallintolaiksi**

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen ulkoasiainhallintolaiksi (HE 139/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Eero Salovaara, yksikön päällikkö Marcus Laurent ja lainsäädäntösihteeri Ari Rouhe, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulkoasiainhallintolaki, jolla toteutetaan muun muassa uudesta perustuslaista johtuvat muutokset ulkoasiainhallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Uusi perustuslaki edellyttää, että tasavallan presidentin tehtävistä ja nimitysvallasta sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Sääntelyn painopiste siirtyy tämän johdosta asetustasolta lain tasolle.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1.3.2000.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotettua virkamiesten siirtymisvelvollisuutta ja muutoksenhakukieltoa perusoikeuksien kannalta. Perusteluissa päädytään siihen, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. On kuitenkin pidetty suotavana, että lakiehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

**VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

***Perustelut***

***Yleistä***

Ehdotetulla lailla toteutetaan uudesta perustuslaista johtuvat muutokset ulkoasiainhallinnon lainsäädäntöön. Perustuslain säännöksistä mer-

kityksellisiä ovat ennen muuta 57, 58 ja 126 § sekä myös 80 §.

Uusi ulkoasiainhallintolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1.3.2000. Lakiehdotuksen säätämisyjärjestysarvioinnin tulee perustua uuteen perustuslakiin. Lakiehdotuksen voimaantuloa ei ole mahdollista ajoittaa aikaisempaan ajankohtaan kuin uuden perustuslain voimaantulopäivään (vrt. PeVL 13/1999 vp). On huomattava, että lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentti poikkeaa lähtökohdiltaan hallitusmuodon 87 §:n 6 kohdan valtioneuvoston esittelijöiden nimittämistä koskevista säännöksistä.

### **Virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen**

Tasavallan presidentti nimittää perustuslain 126 §:n mukaan muun muassa ministeriöiden kansliapäälliköt ja määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Presidentin toimivaltaisuus voi perustua myös lakiin. Perustuslakiuudistuksen peruseriaatteiden mukaisesti presidentin nimitysvaltaan tulee lailla säätää vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on perusteltua osoittaa presidentin tehtäväksi hänen valtiosääntöisen asemansa tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista erityisistä syistä (HE 1/1998 vp, 180/II ja PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Näiden periaatteiden mukaista on, että valtioneuvosto nimittää kansliapäälliköitä lukuun ottamatta ministeriöiden virkamiehet, jollei nimitysvaltaa ole joihinkin virkoihin liittyvistä erityisistä syistä perusteltua osoittaa presidentille tai muulle viranomaiselle (PeVM 10/1998 vp, s. 35—36).

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan presidentti nimittää paitsi ulkoasiainministeriön valtiosihteerin myös alivaltiosihteerin. Lisäksi 19 §:n 1 momentin nojalla presidentti määrää tehtävään edustuston päällikön ohella myös ulkoasiainhallinnon tarkastajan ja kiertävän suurlähettilään. Presidentin toimivaltaa ehdotetaan siten jonkin verran perustuslaissa säädettyä laajemmaksi, mihin valiokunnan käsityksen mu-

kaan ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä muun muassa presidentin ulkopolitiittiset tehtävät huomioon ottaen. Kiertävän suurlähettilään osalta on erityisesti huomattava, että tämä tehtävä on asiallisesti jossain määrin rinnastettavissa edustuston päällikön tehtävään. Toisaalta on syytä korostaa, että ulkoasiainhallinnon virkoihin tulisi soveltaa samoja periaatteita kuin muissakin ministeriöissä (UaVL 6/1998 vp, s. 10) ja että valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerin nimittämistoimivalta on siirtymässä presidentiltä valtioneuvostolle (HE 145/1999 vp).

### **Presidentin päätöksenteko ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta**

Tasavallan presidentti tekee perustuslain 58 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Saman pykälän 3 momentin nojalla presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta sellaisista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Lakiehdotuksen 29 §:ssä mainitaan ne ulkoasiainhallinnon asiat, joista presidentti päättää ilman ratkaisuehdotusta.

Lakiehdotuksen 29 §:n mukaisen päätöksenteon piiriin kuuluvista asioista arvonimen myöntäminen on tyyppitilanne, jossa presidentin päätöksenteko voidaan järjestää tapahtuvaksi ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta (HE 1/1998 vp, s. 108/II). Ehdotus koskee lisäksi edustuston päällikön valtuuttamista toimimaan diplomaattisena edustajana asemamaan lisäksi toisessa valtiossa (ns. sivuakkreditointi), kiertävän suurlähettilään valtuuttamista toimimaan diplomaattisena edustajana eri valtioissa ja edustajien määräämistä kansainvälisiin järjestöihin eräissä tapauksissa. Näissä tapauksissa on valiokunnan käsityksen mukaan asialliselta kannalta kysymys edustuston päällikön tehtävään määräämiseen rinnastettavista tilanteista. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin, että presidentin virkanimityksiä koskevilla päätöksillä on sel-

laista laajempaa merkitystä, ettei niiden osalta voida poiketa pääsäännön mukaisesta päätöksentekomenettelystä (HE 1/1998 vp, s. 108/II). Valiokunnan mielestä tätä periaatetta tulee noudattaa myös edellä mainituissa, edustuston päällikön tehtävään määräämiseen sisällöltään rinnastuvissa tilanteissa. Näin ollen valiokunta pitää edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tältä osin sitä, että 29 §:stä poistetaan maininta 8—10 §:n mukaisesta valtuutuksesta.

### **Virkamiehen siirtäminen**

Ehdotetun lain 17 ja 18 §:ssä säädetään ulkoasiainhallinnon virkamiesten velvollisuudesta siirtyä toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan. Näiden ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys johtuu perustuslain 9 §:n 1 momentin (hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin) säännöksistä asuinpaikan valinnan vapaudesta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt (PeVL 40/1998 vp) hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin estämättä mahdollisena säätää puolustusvoimien virkamiesten siirtymisvelvollisuudesta. Valiokunta antoi tällöin erityistä merkitystä puolustusvoimien tehtävien erityisluonteelle, jotka perustelivat tavanomaista pidemmälle ulottuvaa virkamiesten velvollisuuksien sääntelemistä.

Myös ulkoasiainhallintoon liittyy valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta oleellisia erityispiirteitä. Ulkoasiainhallinnon virkauraan kuuluu osana siirtyminen säännöllisin välein eri virkapaikoille ja maasta toiseenkin. Ulkoasiainhallintoon hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia siirtymisvelvollisuudesta. Lakiehdotuksen säännökset siirtymisestä ovat täsmällisiä ja osittain sidottuja virkamiehen suostumukseen. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että päätös siirtämisestä toiseen virkapaikkaan on 30 §:n 2 momentin mukaisen muutoksenhakumahdollisuuden piirissä. Aiempaa kannanottoaan vastaavasti valiokunta katsoo, että ehdotetut säännökset virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

### **Muutoksenhakukielto**

Lakiehdotuksen 30 §:n 1 momenttiin sisältyy eräitä valituskieltoja, joiden valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys perustuu perustuslain 21 §:n 1 momenttiin (hallitusmuodon 16 §:n 1 momenttiin). Ehdotetut valituskiellot vastaavat osaksi niitä kieltoja, joiden säätämistä tavallisessa laissa perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiesten osalta (PeVL 17/1998 vp ja PeVL 40/1998 vp). Nämä valituskiellot eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valituskielto ulottuu ehdotuksen mukaan myös päätökseen, joka koskee edustuston henkilökunnan jäsenyyttä tai virka-arvoa. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen päätös ei koske yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia perustuslain tarkoittamassa merkityksessä eikä valituskielto tältä osin ole lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttava.

### **Muita seikkoja**

Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 2 momentissa on sivulause, jonka mukaan asetuksella säätämistä rajoittaa se, ettei lailla toisin säädetä. On jo perustuslain 107 §:n (hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin) perusteella selvää, ettei asetuksella voida antaa lain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Kyseiset sivulauseet tuleekin poistaa täysin tarpeettomina.

Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentti koskee kelpoisuusehdoista säätämistä. Valiokunta pitää asianmukaisena ehdotuksen sanamuodon täsmenmäärittämistä siten, että "... kelpoisuusehdoista *säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella (poist.)* ." Muutos tähtää siihen, että siltä osin kuin kelpoisuusehdot ovat tarpeen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi, niistä säädetään asetuksella eivätkä ne voi jäädä määriteltäviksi yksittäistapauksittain.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksen antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty. Lakiehdotuksessa on ehkä tämän perusteella jätetty asetuksen antaja mainitsematta useissa valtuussäännöksissä. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna sellai-

sen käytännön omaksumista, että valtioneuvosto mainitaan lakien valtuussäännöksissä asetuksen antajana, silloin kun tätä tarkoitetaan. Lakiehdotusta on asianmukaista tarkistaa tällä tavoin (esim. 11 §:n 2 momentti: "... siten kuin siitä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.").

Uusi ulkoasiainhallintolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1.3.2000. Lain voimaantulosäännös on jätetty avoimeksi, vieläpä siten, että siinä ei ole voimaantulovuoteen viittaavia numeroita. Laki ei kuitenkaan voi tulla voimaan ennen perustuslakia muun muassa siksi, että laki rakentuu perustuslain 80 §:n säännöksille asetuksen antamisesta. Ulkoasiainvaliokunnan tuleekin arvioida, onko esityksen eduskuntakäsittelyn

aikataulun kannalta edellytyksiä kirjoittaa ulkoasiainhallintolain voimaantulosäännöksen 1 momentti kiinni seuraavasti: "Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000 ."

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 29 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja jos laki ei tule voimaan ennen 1. maaliskuuta 2000.*

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Riitta Prusti /sd  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Tarja Filatov /sd  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r

Jouko Jääskeläinen /skl  
Paula Kokkonen /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Petri Salo /kok  
vjäs. Petri Neittaanmäki /kesk.