



4.4.2016

Julkinen

Jakelussa mainituille

Viite: SM:n lausuntopyyntö 16.2.2016 SM163811 00.01.05.00, SMDno-2016-156 ja
UM:n lausuntopyyntö 12.2.2016 HEL7M0247-10

Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottamiseen liittyvä lainsäädäntö

Sisäministeriö on pyytänyt mm. valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.

Kyseessä oleva sisäministeriön valmisteleva luonnos hallituksen esitykseksi liittyy ulkoasiainministeriön asettaman työryhmän 12.2.2016 julkaisemaan mietintöön (UM002:00/2015), joka sisältää esitysluonnoksen laiksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä. Myös puolustusministeriö on valmistellut hallituksen esitystä, jolla täydennettäisiin puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Lakiesitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokauden aikana.

Ulkoministeriön mietintöön sisältyy ehdotus laiksi päätöksenteosta kv. avun antamisesta ja pyytämisestä. Siinä säädettäisiin soveltamisalasta, avun antamisesta ja pyytämisestä päättämisestä, eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon ja kiireellisyysmenettelystä. Laki sovellettaisiin Suomen päätöksentekoon avunantamisessa toiselle valtiolle, EU:lle tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämisessä niiltä YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainväliset oikeuden säännöt huomioon ottaen, jos kyse on avusta tietyissä pykälässä luetelluista (6 eri kohtaa) vakavista tilanteista.

Valtiovarainministeriö toteaa ulkoministeriön mietinnön johdosta seuraavaa.

Työryhmässä ei ole ollut valtiovarainministeriön edustajaa ja siinä on vain maininnalla sivuutettu valtiontaloudelliset näkökohdat (kohta 5.1). Kuitenkin kun kyse on avun antamisesta tai saamisesta, kyse on ennen kaikkea valtion resursseista ja niiden suuntaamisesta. Jos resursseja ei ole käytettävissä, ei lainsäädäntö itsessään paranna mahdollisuuksia antaa kansainvälistä apua ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön.

Mietinnössä ei ole tarkasteltu ehdotetun lainsäädännön suhdetta valtionavustuslainsäädäntöön. Yleislaki valtionavustuslaki (L 688/2001) sisältää yleiset menettelysäännökset. Valtionavustuslain 1 § 3 momentissa säädetään, että laista tulee ainakin useimpiin näihin tapauksiin sovellettavaksi vain 5 - 8 §:t sekä 11 §:n 5 momentti. Ehdotettuun lakiesitykseen tulee sisällyttää jo selvyiden vuoksi ehdotetun lainsäädännön suhde valtionavustuslakiin. Perustelussa tulee avata sovellettava lainsäädäntö. Tuen ohjautuminen oikeaan paikkaan ja muutenkin oikein, on aina tarpeen varmistaa. Takaisinperintösäännöksiä ei ole ehdotettu eikä ennakkokontrollia. Tulisi myös selvittää, mitä vastaavia menettelysäännöksiä tarvitaan avun vastaanottamisen päätöksentekoa ja hallintaa varten.

Lakiesitykseen sisältyy seikkoja, joilla eduskunnan budjettivalta sivuutettaisiin. Tällainen on mm. 4 §:n 1 mom. asianomainen ministeriö voisi päättää avun antamisesta tai pyytämisestä kiireellisyysmenettelyssä. Valtiovarainministeriö katsoo, että eduskunnan budjettivaltaa ei tule ehdotetulla lainsäädännöllä heikentää. Kiireelliset ja nopeutetut menettelyt eivät ole toimivia, jos tarvittavien lisäbudjettiesitysten valmistelu- ja käsittelymenettelyt sekä lisätalousarvion toimeenpanomenettelyt eivät toimi niiden ohella.

Lakiesityksen 2 §:n 2 mom. mainitaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tai EU-ministerivaliokunnan käsittelystä. Epäselvää on, mitä tarkoittaa se, että tässä on säädetty EU-ministerivaliokunnasta lain tasolle. Yhtä oleellisia käsittelyn kannalta saattavat olla myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta, jos esillä on niissä käsiteltäväksi määrättyjä taloudellisia asioita. Lainsäädännöllä ei voida ainakaan rajata käsitteleviä ministerivaliokuntia pois prosessista eikä ennen näiden käsittelyä, tapauksissa joissa on edellytetty asia vietäväksi ko. valiokuntaan) ao. ministeriön, tulee voida ryhtyä valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Ongelmallista lain soveltamisen kannalta on 1 §:n 1 momentin 6) kohta ja sen suhde 1 §:n 2 momenttiin. Pykälän 2 momentissa säädetään, että päätöksenteosta muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa kv. avun antamista ja pyytämistä on voimassa mitä siitä erikseen säädetään. Epäselväksi jää se, milloin apu on 6 kohdan mukaisesti laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeä. Tulkintaongelmaa tuo myös se, että vaikka apu ei sellaista heti olikaan, voi se muuttua tilanteen kehityksen myötä sellaiseksi.

Mietinnössä on kannanottoja ja linjauksia, jotka liittyvät myös sisäministeriön lainsäädäntötarpeisiin. Mietinnössä todetaan, että mietintöön sisältyvän esityksen valmistelun yhteydessä on käsitelty esitykseen liittyviä luonnoksia hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamisesta olevan lainsäädännön tarkistamiseksi sekä hallituksen esitykseksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitykset on sovitettu yhteen. Ko. lakiesitykset tulee antaa samanaikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi.

Sisäministeriön lausuntopyynnöstä sisäministeriön valmistelemasta hallituksen esityksestä valtiovarainministeriö toteaa seuraavan.

Sisäministeriön esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, rajavartiolaitoslakia, pelastuslakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, poliisin hallinnosta annettua lakia, ampuma-ase lakia, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia ja rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen eräiden säännösten täytäntöön-

panosta. Muutettavaksi ehdotetaan erityisesti päätöksentekomenettelyä, toimivaltuuksia, voimankäyttöä, vastuita. Lailla pantaisiin täytäntöön myös ns. Atlas-päätös (EU:n erityistoimintayksiköiden välinen, tukitehtävät).

Sisäministeriön luonnostelemassa hallituksen esityksessä todetaan, että sisäministeriön hallinnonalan lainsäädännössä ei kaikilta osin ole yksityiskohtaisia ja kattavia säännöksiä siitä, milloin päätöksenteko kansainvälistä apua koskeissa asioissa tulee tehdä sisäministeriön hallinnonalan virastoissa, sisäministeriössä ja missä tilanteessa se tulee siirtää valtioneuvoston yleisistuntoon. Säännöksiä tarkistamalla sisäministeriö pyrkii siihen, että Suomi voisi osallistua täysimääräisesti EU-oikeuden mukaisen avun antamiseen ja pyytämisen tilanteisiin sisäministeriön hallinnonalalla (pelastus-, poliisi ja rajavartiolaitos). Luonnoksen mukaan, jos poliisitoimeen kuuluvan kansainvälisen avun antamisella tai pyytämällä arvioidaan olevan taloudellisesti erityistä merkitystä, päätöksen tekisi valtioneuvoston yleisistunto. Kiireellisissä tapauksissa, jos valtioneuvostoa ei saada koolle nopeasti, päätöksen tekisi sisäministeriö. Samoin olisi pelastustoimen osalta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että sisäministeriölle ei tulisi antaa yleistä oikeutta kiireellisissäkin tapauksissa ohittaa valtioneuvostoa (yleisistunto ja tarvittaessa raha-asiaivaliokunta) eikä eduskuntaa budjettivallan käyttäjänä (pelastuslaki 38 § 2 ja 3 mom. ja poliisilaki 9 c § 2 ja 3 mom., jossa viittaus ulkoasiainministeriön lainsäädäntöön). Sisäministeriön tulee arvioida yhdessä tämän lainsäädännön uudistamisen kanssa mahdolliset tarpeet uudistaa talousarviotaan niin, että eduskunnan budjettivallan käyttö turvataan.

Sisäministeriö on käynnistänyt selvitystyön poliisin kansainvälisen toiminnan joukkojen perustamisesta. Joukoille annettaisiin lisäkoulutus, josta aiheutuu kustannuksia. Lisäksi aiheutuu harjoitus- ja materiaalikustannuksia, joiden suuruutta ei hallituksen esityksessä arvioida. Valtiovarainministeriö katsoo, että asia tulisi käsitellä kehys- ja talousarvioprosesseissa ennen kuin linjataan ko. toiminnan aloittaminen sen johdosta, että toiminta aiheuttaa lisämenoja valtiolle. Linjausta ei tule sisällyttää hallituksen esitykseen taikka on todettava, että ko. uusi tehtävä voidaan hoitaa hyväksytyn kehyksen ja valtion talousarvion puitteissa.

Luonnoksessa todetaan, että mittavan avun antamisen ja vastaan ottamisen tilanteissa (sekä poliisin että rajavartiolaitoksen osalta) valtioneuvoston olisi tehtävä esitys eduskunnalle lisämäärärahasta. Jos käytettävissä ei ole määrärahaa (ei ole olemassa ao. momenttia, jolla olisi ko. määrärahan käyttötarkoitusta ja määräraha tarkoitukseen), on määrärahaesitys tehtävä eduskunnalle talousarvioesityksellä. Määrärahatarpeen mittavuudella ei sinänsä ole merkitystä edk:n budjettivallan kannalta.

Toimintamenomomenttien tai valtionapumomenttien määrärahoja ei voida siirtää hallituksen tai alaisten virastojen päätöksin poikkeuksellisiin tarkoituksiin, kun kyse ei ole normaalista viraston tai laitoksen säädettyjen tehtävien hoidosta (ks. mm. budjettikirjan sitovat yksityiskohtaiset perustelut). Eduskunta on käyttäessään budjettivaltaa tarkoittanut ko. rahat viraston normaaleihin tehtäviin, ei näihin poikkeuksellisiin (ei-säännönmukaisiin) tilanteisiin.

Myös avun vastaanottaminen vaatii yleensä resursseja. Myös lainsäädännön riittävyys tulee pikaisesti arvioida tältä osin.

Rajavartiolaitoslakiin ehdotetaan uutta 15 f §. Maksusäännöksen tulee olla riittävän täsmällinen. Säännös tulee tarkastella yhdessä valtiovarainministeriön kanssa sellaiseksi, että säännös ei jätä harkintavaltaa viranomaiselle.

Luonnoksessa todetaan, että muutoksilla ei sinänsä olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Valtiovarainministeriö katsoo, että asiaa ei ole riittävästi selvitetty eikä näin ollen ole vakuuttunut tästä näkemyksestä.

Kyseessä on lainsäädäntöä, jotka merkitsevät merkittävää valtion rahoitustukea. Kumpikin hallituksen esitys on tuotava ennen valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö


Hannu Mäkinen

Jakelu

Sisäministeriö
Ulkoasiainministeriö

Tiedoksi

BO (Vallinheimo, von Knorring, Syrjänen, Ijäs)
HO (Huotari)
PLM