Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

LAUSUNTO

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola
Erityisasiantuntija Tuomas Koskenniemi

13.10.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 193/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Taustaa

Lainvalmistelu aloitettiin lokakuussa 2021 Afganistanin evakuointioperaation seurauksena. Kyseessä oli tilanne, jossa Suomen Puolustusvoimat tuki ulkoministeriötä evakuointitehtävässä ulkomailla.

Hallituksen esitys on valmisteltu ulkoministeriön asettamassa työryhmässä, johon puolustusministeriö on osallistunut. Työryhmään kuuluivat lisäksi tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja sisäministeriön edustajat. Puolustusministeriöstä oli työryhmässä varapuheenjohtaja, jäsen ja sihteeri.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia on tähän päivään mennessä sovellettu Afganistanin operaation jälkeen useita kertoja vuoden 2022 aikana Ukrainaan liittyen.

Keskeiset ehdotukset

Esityksellä mahdollistetaan ylimpien valtioelinten päätöksenteko Suomen viranomaisten osallistumisesta tilanteisiin, joissa ei ole selkeää avunpyyntöä. Tästä oli kyse esimerkiksi Kabulin evakuointilanteessa. Puolustusvoimien osalta osallistuminen muuhun kansainväliseen toimintaan on jo mahdollistettu voimassa olevassa puolustusvoimista annetussa laissa. Esityksellä parannettaisiin myös Suomen mahdollisuuksia reagoida Suomen kansalaisia koskeviin panttivankitilanteisiin ulkomailla.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden (muu kansainvälinen toiminta). Lisäksi muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan, jossa on kyse Suomen puolustuksesta tai kaikkien osapuolten intresseistä, eikä ainoastaan toisen osapuolen avunpyynnöstä ja siihen vastaamisesta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola
Erityisasiantuntija Tuomas Koskenniemi

13.10.2022

Kansainvälisen yhteistyön merkitys puolustuksen, turvallisuuden ja varautumisen kysymyksissä on edelleen kasvanut siitä, kun kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettu laki vuonna 2017 tuli voimaan. Vuoden 2021 puolustusselonteko määrittelee puolustusyhteistyön yhdeksi tavoitteeksi kehittää yhteistoimintakykyä Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa niin normaaliolojen, normaaliolojen häiriötilanteiden kuin poikkeusolojenkin varalle. Tämä vahvistaa Suomen turvallisuutta ja luo edellytykset toimien koordinoinnille ja yhteensovittamiselle erikseen niin päätettäessä.

Suomen ja Ruotsin yhteistyö on pisimmälle menevä esimerkki mainitusta yhteistoiminnasta. Lisäksi yhteistoiminta muiden kansainvälisten kumppanien kanssa täydentää Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista. Käytännön edellytyksiä yhteistoimintakyvylle on jo rakennettu monenkeskisessä ja kahdenvälisessä yhteistyössä. Lisäksi yhteistoimintakyvyn kehittäminen on osa pohjoismaista puolustusyhteistyötä ja toimintaa maaryhmissä. Jatkossa voisimme tehdä tätä myös Naton jäsenenä ja lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa päätöksentekoon myös siinä tilanteessa, että Suomi olisi Naton jäsen. Mahdollisia Nato-jäsenyyteen liittyviä tarkennustarpeita lainsäädäntöön arvioidaan erikseen.

Kaikkien käsitteiden ”kansainvälinen apu”, ”yhteistoiminta” ja ”muu kansainvälinen toiminta” osalta tulisi ottaa huomioon, että todellisessa tilanteessa käsitteiden soveltamisalat voisivat olla päällekkäisiä tai niiden rajapinnat eivät välttämättä olisi selvät. Näin voisi olla esimerkiksi kriisitilanteessa Itämeren alueella, jossa voisi osin olla kyse Suomen omasta tarpeesta tapahtuvasta muusta kansainvälisestä toiminnasta esimerkiksi kansainvälisellä merialueella, yhteistoiminnasta Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa Suomen omalla alueella tai jonkun kumppanin alueella sekä jonkun valtion avunpyyntöön vastaamisesta. Hieman vastaavantyyppinen tilanne oli Afganistanin evakuointioperaatiossa, jossa oli kyse EU:n ja Naton avunpyyntöön vastaamisesta sekä Suomen omasta tarpeesta tapahtuvasta toiminnasta. Evakuointioperaatio olisi voitu toteuttaa myös yhteistoiminnassa toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Kiireellisyysmenettelyt

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain kiireellistä päätöksentekoa koskevia 4 ja 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että maantieteellinen rajaus (Pohjoismaat, EU ja EU:n jäsenvaltiot) poistetaan, koska säännösten soveltamisala on muodostunut hyvin suppeaksi, eikä rajausta voida enää pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon muu kansainvälinen toiminta, jossa on kyse Suomen omasta tarpeesta ja Suomen yhteistoiminta kumppanien kanssa.

Maantieteellisen rajauksen poisto ei kuitenkaan estäisi sitä, että avun tai toiminnan kohteena taikka pyytäjänä oleva toinen valtio otettaisiin tosiasiallisesti huomioon päätöksentekoon liittyvässä poliittisessa harkinnassa.

Sotilaallisia voimakeinoja koskevaa lain 5 §:n kiireellisyysmenettelyä esitetään muutettavaksi vähemmän tilannekohtaiseksi kuitenkin niin, että sen käyttöönoton korkea kynnys säilyy. Pääsääntönä säilyy normaali päätöksenteko. Muutoksella ei ole vaikutusta eduskunnan osallistumiseen päätöksentekoon.

Käsite ”suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaava terrori-isku ” esitetään 5 §:ssä korvattavaksi käsitteellä ”ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaava vaara”, jotta säännös mahdollistaisi reagoinnin myös tilanteissa, joissa kyseessä

ei ole pelkästään terrori-iskun uhasta ja vaikeasti arvioitavasta ”suuresta” ihmismäärästä. Vaaran välittömyyden edellytyksestä esitetään myös luovuttavaksi ottaen huomioon, että päätöksenteon edellytyksenä on joka tapauksessa poikkeuksellinen ja kiireellinen tilanne. Vaaran välittömyyden voidaan katsoa liittyvän viranomaisten operatiiviseen päätöksentekoon voimakeinojen käytöstä konkreettisessa tilanteessa. Lain 5 §:ään esitetään lisättäväksi myös ”muut vaikutuksiltaan vastaavat tilanteet” soveltamisalan laajentamiseksi. Pykälässä säädetyt edellytykset kiireellisyysmenettelylle ehdotetaan sidottavaksi tilanteesta saatuihin tietoihin, joiden perusteella on perusteltua odottaa, että kiireellisyysmenettely on välttämätöntä.

Maantieteellisen ja tilannekohtaisten rajausten poistaminen kiireellisyysmenettelyistä mahdollistaisi nopeamman ja tehokkaamman päätöksenteon kuitenkin niin, että kiireellinen päätöksentekomenettely koskisi edelleen vain erittäin poikkeuksellisia tilanteita.

Toimialakohtainen lainsäädäntö

Puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan lisäämisestä lainsäädäntöön. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi myös sisäministeriön ja ulkoministeriön hallinnonalan kansainvälistä apua koskevaa lainsäädäntöä.

Vaikutukset Puolustusvoimien henkilöstön tai asevelvollisten asemaan

Esityksellä ei ole vaikutusta Puolustusvoimien henkilöstön eikä asevelvollisten asemaan. Asevelvollisuuslain lähtökohta asevelvollisten palveluksesta ulkomailla säilyy ennallaan. Varusmiespalvelusta suorittavien ja kertausharjoitukseen osallistuvien asevelvollisten käyttäminen muuhun kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen edellyttää edelleen nimenomaista suostumusta. Vaarallisiin tehtäviin asevelvollisia ei voida käyttää lainkaan silloin kun kyse ei ole Suomen sotilaallisesta puolustamisesta.

Varusmiesten ja kertausharjoituksessa olevien reserviläisten osallistuminen tavanomaiseen laivapalvelukseen ei edelleenkään edellytä suostumusta, jos kyse on Suomen sotilaallisesta puolustamisesta, esim. aluevalvontayhteistyö Suomen ja Ruotsin välillä.

Reserviläiset voidaan ottaa Puolustusvoimien työ- tai virkasuhteeseen voimassaolevan puolustusvoimista annetun lain perusteella, jolloin rajoitukset eivät koske heitä.

Yhteenveto

Puolustusministeriö kannattaa esitystä ja pitää sitä erittäin tarpeellisena. Esityksellä yhdenmukaistetaan ja selkeytetään lain soveltamisalan kannalta keskeisen lainsäädännön terminologiaa ja menettelytapoja sekä kehitetään viranomaisten välistä yhteistoimintakykyä. Täsmällisempi sääntely tuen pyytämisestä ja tuen antamisesta parantaisi ulkoministeriön mahdollisuuksia antaa konsulipalveluja silloin, kun niiden antamiseen liittyy tarve saada tukea muilta Suomen viranomaisilta, kuten esimerkiksi Puolustusvoimilta tai poliisilta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi