Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Oikeuspalvelu, Kaija Suvanto

VN/15900/2022
VN/15900/2022-UM-39

17.10.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asiantuntijalausunto; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp)

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) tarkistustyö aloitettiin lokakuussa 2021 Afganistanin evakuointioperaation seurauksena. Kyseessä oli tilanne, jossa Suomen Puolustusvoimat tuki ulkoministeriötä evakuointitehtävässä ulkomailla. Tilanteessa tunnistettiin tarve muuttaa lain soveltamisalaa niin, että se kattaisi tarpeen päättää Suomen viranomaisen toimimisesta Suomen alueen ulkopuolella itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien ilman ulkopuolista pyyntöä. Lisäksi havaittiin, että sitä, missä tilanteissa voidaan soveltaa kiireellisyysmenettelyä avun sisältäessä sotilaallisia voimakeinoja, tulisi arvioida uudelleen. Työn edetessä Euroopan turvallisuustilanne on edelleen merkittävästi muuttunut, minkä vuoksi esityksessä on laajemmin otettu huomioon toimintaympäristöön liittyvät ajankohtaiset ja ennakoitavissa olevat haasteet.

Muu kansainvälinen toiminta ja yhteistoiminta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisalaa (1 §) siten, että se kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös edellä mainitun Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden. Tämä toteutettaisiin lisäämällä 1 §:ään käsite ”muu kansainvälinen toiminta”. Tällaista muuta kansainvälistä toimintaa voisi olla esim. evakuoinnin toteuttaminen tai panttivankitilanteen selvittämiseen osallistuminen. Lisäksi 1§:ään lisättäisiin käsite ”yhteistoiminta”, jonka tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välisessä puolustusyhteistyössä suunnitellussa yhteistoiminnassa, kuten aluevalvontayhteistyössä, on kyse yhteisestä tarpeesta lähtöisin olevasta [yhteis]toiminnasta eikä ainoastaan toisen osapuolen avunpyynnöstä ja siihen vastaamisesta. ”Yhteistoiminta” käsitettä on käytetty myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisissa sekä puolustusselonteoissa.

Kiireellisyysmenettelyt – maantieteellinen rajaus

Myös laissa säädettyjä kiireellisiä päätöksentekomenettelyjä, jota sovelletaan poikkeuksellisen kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa, ehdotetaan tarkistettavaksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone
+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax
+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet
kirjaamo.um@formin.fi
www.um.fi

Voimassa oleva laki rajaa kiireellisyysmenettelyn sovellettavaksi toisaalta Suomen ja toisaalta EU:n, EU:n jäsenvaltioiden tai Pohjoismaiden välillä. Muita kuin sotilaallisia voimakeinoja koskeva kiireellinen menettely (4 §) rajautuu maantieteellisen rajauksen lisäksi EU-lausekkeiden tilanteisiin, jotka jo itsessään sisältävät maantieteellisen rajauksen, sekä tilanteeseen, jossa kyse on merkittävistä sotilaallisista voimavaroista. Tämä johtaa siihen, että käytännössä maantieteellisellä rajauksella on tällä hetkellä merkitystä vain näiden merkittävien sotilaallisten voimavarojen ollessa kyseessä ja vain silloin, kun tilanteessa ei samalla ole kyse ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä tai laajakantoisesta ja periaatteellisesti tärkeästä avusta taikka avusta, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Maantieteellistä rajausta ei voida myöskään enää pitää tarkoituksenmukaisena Suomen omien tarpeiden näkökulmasta, eikä ottaen huomioon Puolustusvoimien lisääntynyt yhteistoiminta muiden kumppanien kanssa.

Hallituksen esityksessä molemmista kiireellistä päätöksentekomenettelyä koskevista säännöksistä (4 ja 5 §) ehdotetaan poistettavaksi maantieteellinen rajaus. Maantieteellisen rajauksen johdosta säännösten soveltamisala on muodostunut hyvin kapeaksi. Kyseisen 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 koskeva kiireellinen päätöksentekomenettely

Sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn (5 §) rajauksia ehdotetaan muutettavaksi vähemmän tilannekohtaisiksi kuitenkin niin, että kiireellisyysmenettely koskisi edelleen erittäin poikkeuksellisia tilanteita. Lain 5 §:ssä säädetty edellytys ”suuren ihmismäärän henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavasta välittömästä vaarasta” esitetään korvattavaksi käsitteellä ”ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavalla vaaralla”. Säännöksestä esitetään ensinnäkin poistettavaksi ”suuri ihmismäärä”, jota voi tosiasiallisessa tilanteessa olla vaikeata arvioida ja jotta säännös mahdollistaisi reagoinnin myös tilanteissa, joissa kyseessä olisi vähäisemmästä ihmismäärästä. Tällä voi olla merkitystä esim. panttivankitilanteissa. Vaaran välittömyyden edellytyksestä esitetään myös luovuttavaksi ottaen huomioon, että päätöksenteon edellytyksenä on joka tapauksessa poikkeuksellinen ja kiireellinen tilanne. Lisäksi sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn päätöksenteossa kyse on valtiojohdon valtuuttavasta päätöksestä mahdollisten sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Vaaran välittömyyden voidaan puolestaan katsoa liittyvän operatiiviseen päätöksentekoon voimakeinojen käytöstä konkreettisessa tilanteessa. Pykälään esitetään lisättäväksi ”muut vaikutuksiltaan vastaavat tilanteet” kattamaan ne tapaukset, joissa uhkaavan vaaran seurausten arvioidaan vastaavan ihmisten hengelle ja terveydelle tai valtakunnan alueen turvallisuutta vakavasti uhkaavan vaaran vaikutuksia. Pykälässä säädetyt edellytykset kiireellisyysmenettelylle ehdotetaan sidottavaksi tilanteesta saatuihin tietoihin, joiden perusteella on perusteltua odottaa, että kiireellisyysmenettely on välttämätöntä.

Lain nimike

Lain nimike ehdotetaan muutettavaksi laiksi kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta, jotta se vastaisi lain soveltamisalaan tehtäviä muutoksia.

Toimialakohtainen lainsäädäntö

Puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan lisäämisestä lainsäädäntöön.

Konsulipalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin sääntely ulkoministeriön mahdollisuudesta pyytää tukea toiselta Suomen viranomaiselta konsulipalvelulaissa tarkoitettujen konsulipalveluiden antamiseksi Suomen alueen ulkopuolella.

Poliisilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tuen antaminen ulkoasiainhallinnolle mahdollistuu. Poliisilakin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset kansainvälisen avun antamisesta Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle ja avun vastaanottamisesta niiltä. Pelastuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sisäministeriö voisi antaa pelastustoimeen kuuluvaa tukea toiselle viranomaiselle Suomen alueen ulkopuolella. Rajavartiolakia muutettaisiin siten, että apua voitaisiin pyytää ja vastaanottaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi myös suoraan toiselta valtiolta. Rajavartiolaitoksen mahdollisuus antaa voimakeinojen käyttöä sisältävää tukea laajennettaisiin poliisin lisäksi myös muihin Suomen viranomaisiin.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin, ampuma-aselakiin ja siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin.

Muuta huomioitavaa

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp) esitettiin muutettavaksi mm. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohtaa siten, että kohtaan esitettiin lisättäväksi seuraava teksti: […] ”ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten” […]. Eduskunta hyväksyi muutoksen ja muutos tuli voimaan 15.6.2022 (345/2022).

Nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 193/2022 vp) on viimeistelyvaiheessa virheellisesti merkitty kumottavaksi kyseinen Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdan edellä mainittu kursiivilla merkitty muutettu osuus. Kyseistä osuutta ei ole ollut tarkoitus esittää kumottavaksi, mitä osoittaa osaltaan myös se, ettei sitä ole hallituksen esityksessä mitenkään tarvittavana muutoksena perusteltu.

Puolustusvaliokunnan kuulemisessa asia on esitetty suullisesti valiokunnan jäsenille ja valiokunnalle on luvattu toimittaa kirjallinen selostus virheestä. Lisäksi valiokuntaa on pyydetty kiinnittämään virheeseen huomiota HE 193/2022 vp:tä koskevassa lausunnossaan, jotta mietintövaliokunta (UaV) voisi korjata virheen hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään.

Tiedoksi OIK-01; OIK-20; POL-01; POL-10; AVS-PAL; VSI-00; UMI-00