Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

LAUSUNTO

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

17.10.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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. Suojausjoukon lähettämisessä Afganistaniin oli kyse pääasiallisesti vastauksesta Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon ja Naton pyyntöön Suomelle avustaa Kabulin edustustojensa ja EU:n paikalta palkattua henkilöstöä, jolloin kyseessä oli lain sanamuodon mukainen pyyntö EU:lta ja kansainväliseltä järjestöltä. Poliisi ei olisi voinut osallistua avunantoon, koska poliisilaki edellyttää vieraan valtion pyyntöä, jota Suomi ei saanut. Muutoksella poliisilakia yhdenmukaistettaisiin näiltä osin kansainvälisen avun päätöksentekolain ja muun toimialakohtaisen lainsäädännön kanssa. 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 pyyn-

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

töä 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.

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.

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.

Konsulipalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin sääntely ulkoministeriön mahdollisuudesta pyytää tukea toiselta Suomen viranomaiselta konsulipalvelulaissa tarkoitettujen konsulipalveluiden antamiseksi Suomen alueen ulkopuolella. Vastaavasti 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, ampumaaselakiin ja siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin.

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.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 4 §:ää ei sen sisältämien rajausten johdosta voida soveltaa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävään apuun, laajakantoiseen ja periaatteellisesti tärkeään apuun, taikka apuun, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Käytännössä säännöstä voidaan soveltaa ainoastaan siviiliuhkatilanteisiin, joiden tueksi tarvitaan merkittäviä sotilaallisia voimavaroja. Kyse voi olla esimerkiksi luonnononnettomuudesta, johon annetaan Puolustusvoimien merkittävää materiaali- tai asiantuntija-apua. Tämän vuoksi voimassaolevan säännöksen maantieteellistä rajausta ei voida pitää tarpeellisena.

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.

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. Edelleen kuitenkin toimialakohtaiseen sääntelyyn jäisi eroavaisuuksia. Esimerkiksi ehdotettu poliisilain sääntely on edelleen rajoittavampaa kuin puolustusvoimista annettu laki. Ehdotetun poliisilain 9 luvun 2 a §:n 3 momentissa edellytetään esimerkiksi suuren ihmismäärän hengen ja terveyden vaarantumista, vaikka terrorismirikosten lisäksi tukea voitaisiin antaa eräiden muiden rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Käsitettä suuri ihmismäärä esitetään kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 5 §:n kiireellisyysmenettelyssä muutettavaksi, koska esimerkiksi panttivankitilanteessa ei ole välttämättä kyse suuresta ih-

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

mismäärästä, mutta on pidetty tärkeänä, että Suomen olisi mahdollista toimia. Perinteisesti perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on kuitenkin hyväksytty puolustusvoimia koskevan sääntelyn osalta väljempi sääntelytapa.

Virheen korjaaminen

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 2a 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 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 valiokunnan jäsenille ja valiokunnalle on luvattu toimittaa kirjallinen selostus virheestä. Lisäksi valiokuntaa on pyydetty kiinnittämään virheeseen huomiota hallituksen esitystä HE 193/2022 vp koskevassa lausunnossaan, jotta mietintövaliokunta (UaV) voisi korjata virheen hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään.

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