Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

LAUSUNTO

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

4.11.2022

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

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

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.

Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi nyt siten, että Puolustusvoimien tehtäviin lisättäisiin nimenomaisesti osallistuminen myös yhteistoimintaan. Täydennyksellä ei kuitenkaan muutettaisi nykytilaa vaan ainoastaan selkeytettäisiin Puolustusvoimien kansainvälisiä tehtäviä koskevaa sääntelyä.

Yhteistoiminnasta ja kansainvälisestä avusta käsitteellisesti erotettuna säilyisi edelleen ”muu kansainvälinen toiminta”, joka on sisällytetty puolustusvoimista annetun lain 2, 12, 12 a, 12 b ja 12 c §:ään ja niiden perusteluihin. ”Muulla kansainvälisellä toiminnalla” tarkoitetaan Suomen omista tarpeista lähtevää toimintaa esimerkiksi aluevalvonnassa alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin taikka suomalaisten evakuointia kriisialueelta Puolustusvoimien suorituskykyjä käyttämällä.

Laki aluevalvontalain 24 d §:n muuttamisesta

Aluevalvontalain 24 d §:n soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi myös yhteistoiminta toisen valtion, EU:n tai kansainvälisen järjestön kanssa aluevalvonnassa. Aluevalvontayhteistyötä toisen valtion, EU:n tai kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueella voidaan nimenomaan pitää yhteistoimintana. Aluevalvontayhteistyössä esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välillä on kyse yhteisestä tarpeesta lähtöisin olevasta toiminnasta ja molempien intressistä, eikä ainoastaan Suomen avunpyynnöstä ja siihen vastaamisesta. Säännös koskisi edelleen myös niitä tilanteita, joissa Suomi pyytää tukea vain omaa aluevalvontaansa varten ilman että kyse on yhteistoiminnasta Suomen alueella.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta pyytää tukea paitsi toiselta valtiolta myös EU:lta ja kansainväliseltä järjestöltä. Aluevalvontayhteistyötä voidaan tehdä toisen valtion lisäksi kansainvälisen järjestön kuten Naton kanssa. EU:lla ei varsinaista

aluevalvontayhteistyötä tällä hetkellä ole, mutta säännöksessä varauduttaisiin myös mahdolliseen tulevaan kehitykseen.

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 osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan edellyttää edelleen nimenomaista suostumusta. Osallistuminen laajennettaisiin koskemaan myös yhteistoimintaa. Koska yhteistoimintaa voisi olla esimerkiksi aluevalvontayhteistyö, asevelvollisuuslain 62 §:n 3 kohtaan lisättäisiin säännös siitä, että suostumusta edellytettäisiin vain silloin, kun kyse ei ole Suomen sotilaallisesta puolustamisesta.

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.

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.

LAUSUNTO

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

4.11.2022

Puolustusvaliokunnan kuulemisessa asia on esitetty valiokunnan jäsenille ja valiokunnalle on toimitettu kirjallinen selostus virheestä. Lisäksi puolustusvaliokuntaa 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