TASAVALLAN
PRESIDENTIN
KANSLIA

TPK/171/2022

Eduskunnan ulkoasiainvalio- 10.11.2022

Viite: HE 193/2022 vp / Asiantuntijakuuleminen 10.11.2002

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

Ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt tasavallan presidentin kansliasta asiantuntijaa kuultavaksi ja mahdollista kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiasta.

Tasavallan presidentin kanslian edustaja on ollut mukana työryhmässä, jonka tehtävänä oli arvioida mainitun lain muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset (UM014:00/2021). Tämän vuoksi tasavallan presidentin kanslia keskittyy tuomaan esille ainoastaan muutaman tasavallan presidentin tehtävien ja toimivallan kannalta merkityksellisen näkökulman.

Yleistä

Lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (jälj. *kv.apulaki*) sisältää säännökset ylimpien valtioelinten päätöksenteosta, kun päätetään avusta, josta säädetään lain 1 §:ssä. Nyt ehdotetut muutokset eivät koske päätöksentekoa tai päätöksenteon valmistelua eivätkä ehdotetut muutokset vaikuta tasavallan presidentin taikka muidenkaan ylimpien valtioelinten toimivallanjakoon.

Ehdotetuilla muutoksilla ei myöskään ole vaikutusta puolustusvoimien ylipäällikön toimivaltaan eikä siitä säädettyyn.

Kv.apulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen itsenäisen toiminnan tai toisen Suomen viranomaisen tukemisen Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden (muu kansainvälinen toiminta). Mainittu muutostarve tuli esille elokuussa 2021 Suomen lähettäessä Puolustusvoimien suojausjoukon Kabulin lentokentän alueelle Afganistanista Suomeen evakuoitavien henkilöiden ja Suomen evakuointioperaatiota suorittavien siviilihenkilöiden tueksi. Tasavallan presidentin kanslia on pitänyt ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja tarpeellisina.

Kuten HE 193/2022 vp käy ilmi, kansallisesta tarpeestakin lähtevän toiminnan toisen valtion alueella on perustuttava YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen taikka kohdevaltion pyyntöön tai suostumukseen. Kaiken toiminnan tulee tapahtua suostumuksen rajoissa. Lisäksi päätöksentekijänkin näkökulmasta viranomaisten toimivaltuuksien ja johtosuhteiden tulee kaikkien viranomaisten osalta olla selvä.

Lisäksi Euroopan turvallisuustilanteen muututtua perustavanlaatuisesti kv.apulain muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan. Näin ollen kv.apulakia voitaisiin soveltaa myös tilanteessa, jossa Suomi olisi puolustusliitto Naton jäsen. Kanslia kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisia tarkennustarpeita lainsäädäntöön on tässä suhteessa vielä arvioitava erikseen.

Lisäksi nyt ehdotetaan, että kv.apulaissa säädetyistä poikkeuksellisen kiireellisistä ja vakavista tilanteista–joista voidaan päättää kv.apulain 4 ja 5 §:ssä säädetyssä ns. kiireellisyysmenettelyssä–poistettaisiin maantieteellinen rajaus. Sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajauksia ehdotetaan puolestaan muutettavaksi vähemmän tilannekohtaisiksi kuitenkin niin, että kiireellisyysmenettely koskisi edelleen vain erittäin poikkeuksellisia tilanteita.

Tasavallan presidentin toimivallasta

Kv.apulain soveltamiskäytäntö on osoittanut, että tilanteet, joissa päätös on ko. lain nojalla tehty, ovat olleet lain 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä, jolloin päätöksen on tehnyt lain 2 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti tasavallan presidentti. Kv.apulakia säädettäessä arvioitiin, että kansainvälistä apua annettaessa ja vastaanotettaessa sovellettavaksi tulisi monissa tapauksissa useampi 1 §:n 1 momentin kuudesta soveltamistilanteesta. Näin on käytännössä käynytkin.

Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu lain 1 §:n 1 momentin 1-2 kohdissa säädettyyn ns. EU-pohjaiseen päätöksentekoon, eli yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222) tai keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42.7) nojalla annettavasta avusta päättämiseen, jolloin päätöksen tekisi lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto. Todellisessa päätöksentekotilanteessa ei kuitenkaan liene ajateltavissa niin ei-ulkopoliittista tai niin EU-pohjaista päätöstä, että päätöksenteko voisi tapahtua ilman tasavallan presidentin myötävaikutusta. Esimerkiksi EU:n avunantolausekkeeseen perustuva avunanto tai vastaanotto on lähtökohtaisesti myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää (ks. myös PuVL 2/2017 vp). Kanslia kiinnittää huomiota myös kv.apulain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 64/2016 vp., jossa se korosti, että ”[m]uodostettaessa kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvostolla on velvollisuus toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.”

Kiiremenettelystä

Laissa säädettyä ns. kiiremenettelyä ei ole sovellettu kertaakaan. Kiiremenettelyyn tulee ehdotetuista soveltamisedellytysten muutoksista riippumatta suhtautua jatkossakin hyvin pidättyväisesti, ja että kiireelliseen päätöksentekomenettelyyn on syytä turvautua vain erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa. Näin siksikin, että lain soveltamiskäytäntö on osoittanut, että avusta on voitu päättää hyvinkin joutuisasti ns. normaalimenettelyssä eduskuntaa lain 3 §:ssä säädetyllä tavalla kuullen. Myös tasavallan presidentin esittelyjä ja valtioneuvoston yleisistuntoja on viime vuosina pidetty joko kokonaan tai osittain etäyhteyksin, mikä on tarvittaessa nopeuttanut ja joustavoittanut päätöksenteon prosessia. Tämän vuoksi lain soveltamisalaan kuuluvasta avusta, yhteistoiminnasta ja muusta kansainvälisestä toiminnasta voitaneen jatkossakin lähtökohtaisesti päättää

lain 2 ja 3 §:ssä säädetyssä ns. normaalimenettelyssä, mitä kv.apulain nojalla päätettävien asioiden luonnekin huomioiden on pidettävä ensisijaisena.