VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

ASIANTUNTIJA-LAUSUNTO

VN/380/2022-VNK-43

9.11.2022

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Asia **Hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp)**

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslian asiantuntijan kuultavaksi 10.11.2022 hallituksen esityksestä, joka koskee lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviä lakeja. Valtioneuvoston kanslian edustaja on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ulkoministeriön 11.10.2021 asettaman työryhmän jäsenenä.

Esitetyt yleiset ja toimialakohtaiset säädösmuutokset vahvistaisivat Suomen valmiuksia osallistua täysipainoisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen kansainväliseen apuun, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Ehdotukset vastaavat hyvin niihin kehittämistarpeisiin, joita tunnistettiin lokakuussa 2021 toteutetun Afganistanin evakuointioperaation seurauksena. Merkittävästi muuttunut turvallisuustilanne korostaa entisestään uudistusten merkitystä (ks. myös VNS 1/2022 vp, VNS 3/2022 vp ja EK 23/2022 vp).

Soveltamisala

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksentekolain (418/2017) soveltamisalan laajentaminen kattamaan Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuva Suomen viranomaisen toiminta itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden (muu kansainvälinen toiminta), on perusteltua. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, suojausjoukon lähettämisessä Afganistaniin lokakuussa 2021 oli kyse pääasiallisesti vastauksesta Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon ja Naton pyyntöön Suomelle avustaa Kabulin edustustojensa ja ECHO:n paikalta palkattuja, jolloin kyseessä oli lain sanamuodon mukainen pyyntö EU:lta ja kansainväliseltä järjestöltä. Säädösmuutosten myötä Suomella olisi asianmukaiset valmiudet päättää osallistumisestaan kansainväliseen yhteistyöhön myös ilman ulkopuolista pyyntöä.

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

Kansainvälistä apua koskevan päätöksentekolain soveltamisalan täsmentäminen toteamalla, että lakia voidaan soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan, on aiheellista. Kuten hallituksen esityksen taustassa todetaan, Suomen puolustusyhteistyötä on kehitetty viime vuosina aktiivisesti ja määrätietoisesti rakentamalla kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön verkosto, joka vahvistaa Suomen puolustuskykyä monin tavoin (VNS 1/2022 vp). Myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiset selonteot vuosina 2016 (VNS 6/2016 vp) ja 2020 (VNS 4/2020 vp) sekä näitä seuranneet puolustusselonteot vuosina 2017 (VNS 3/2017 vp) ja 2021 (VNS 8/2021 vp) viittaavat yhteistoimintakyvyn kehittämiseen kumppanien kanssa. Suomen keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat muun muassa Yhdistyneet kansakunnat ja Nato.

Kansainvälistä apua koskevassa päätöksentekolaissa ei edelleenkään säädettäisi muusta kuin ylimpien valtioelinten päätöksenteosta. Kansainvälisen avun, yhteistoiminnan sekä muun kansainvälisen toiminnan muodosta, sisällöstä ja laajuudesta säädetään tai päätetään muualla.

Toimivalta ja päätöksenteko

Ehdotetuilla säädösmuutoksilla ei puututtaisi ylimpien valtioelinten toimivallanjakoon. Muutokset eivät myöskään vaikuttaisi toimivallanjakoon valtioneuvoston yleisistunnon ja toimivaltaisen ministeriön välillä eikä toimivaltaisen ministeriön määrittelyyn.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevassa lainsäädännössä käsitteellä ”kansainvälinen apu” viitataan myös EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen ja yhteisvastuulausekkeen nojalla pyydettävään ja annettavaan apuun. Käsitteen ”yhteistoiminta” osalta esityksen perusteluissa mainitaan Suomen keskeisenä kumppanina EU. Muutosehdotuksilla ei puututtaisi EU-asioiden valmisteluun ja yhteensovittamiseen. EU-asiat yhteensovitetaan kansallisesti EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä.

Kiireellisyysmenettelyt

Kiireellisiä päätöksentekomenettelyjä koskevia muutosehdotuksia voidaan pitää perusteltuina.

Kiireellisiä asioita koskevan ministeriötasoisen menettelyn (lain 4 §) osalta esitetään maantieteellisestä rajauksesta luopumista. Suomen viranomaisilla voi olla tarve toimia kiireellisissä tilanteissa itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella myös muulloin kuin silloin, kun osapuolena on EU tai sen jäsenvaltio taikka jokin Pohjoismaista. Toiminta voi olla perusteltua turvallisuuteen liittyvien syiden taikka Suomen ja sen keskeisten kumppaneiden yhteisten intressien vuoksi. On selvää, että vaikka maantieteellinen rajaus poistettaisiin, avun tai toiminnan kohteena taikka pyytäjänä oleva toinen valtio tai järjestö voidaan ottaa tosiasiallisesti huomioon päätöksentekoon liittyvässä poliittisessa harkinnassa.

Säännöksen soveltamisala olisi hyvin kapea. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi luonnononnettomuudesta, johon annetaan Puolustusvoimien merkittävää materiaali- tai asiantuntija-apua. Säännöksen soveltamis-

mahdollisuuksia rajoittaa myös se, että EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen ja yhteisvastuulausekkeen toimeenpano voi viedä aikaa. Tämä koskee erityisesti avun antamista.

Ottaen huomioon, että päätös ja todennäköisesti myös arvio tilanteen kiireellisyydestä tehtäisiin ministeriön tasolla, on tärkeää, että kynnys menettelyn soveltamiselle säilyy korkeana. Nopea tiedonkulku on olennaista. Kuten säännöksessä jo nykyisin todetaan, ministeriön päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Avun tai toiminnan jatkamisesta ja lopettamisesta päätetään lain 2 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

Sotilaallisia voimakeinoja edellyttävässä kiireellisessä tilanteessa sovellettavan menettelyn (5 §) rajauksia ehdotetaan muutettaviksi vähemmän tilannekohtaisiksi. Voimassa olevan sääntelyn kasuistisuutta voidaan jossakin määrin vähentää pitäen kuitenkin samalla huolta siitä, että menettely soveltuisi edelleen vain erittäin poikkeuksellisissa ääritilanteissa. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetut tilanteet, joita on kuvattu myös hallituksen esityksen perusteluissa, ovat normaalioloissa hyvin harvinaisia. Lisäksi pyyntöihin vastaaminen edellyttää avun tai toiminnan toisena osapuolena olevalta valtiolta tai järjestöltä erityistä reagointinopeutta ja riittäviä valmiuksia sekä mahdollisesti erikseen sovittavia yhteistyöjärjestelyjä. Maantieteellisestä rajauksesta luopumista voidaan perustella samoin näkökohdin kuin lain 4 §:n mukaisen kiireellisyysmenettelyn osalta. Rajauksen merkitystä vähentää osaltaan myös se, että päätöksen 5 §:n mukaisessa menettelyssä tekisi valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti siten kuin lain 2 §:n 1 momentissa säädetään, eikä ministeriö.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, muutoksilla ei olisi vaikutusta eduskunnan perustuslain 47 ja 97 §:n mukaiseen tiedonsaantioikeuteen.

Valtioneuvoston kansliassa arvioidaan, että päätöksenteko tilanteissa, joissa kansainvälistä apua koskevaa päätöksentekolakia on tähän mennessä sovellettu, on ollut tehokasta ja nopeaa. Lakia aikanaan säädettäessä arvioitu tarve kiireellisyysmenettelyille on vähentynyt muun ohella päätöksentekoa sujuvoittavien teknisten ratkaisujen myötä. Yleisistunnolla on hyvät valmiudet kokoontua viivytyksettä, esimerkiksi myös valmiuslain (1552/2011) poikkeusoloihin verrattavassa tilanteessa. Covid-19-pandemiaan liittyneet päätöksentekotilanteet ovat osaltaan osoittaneet tämän. Sellaisten toimintatapojen kehittämistä, joilla voidaan tukea yhteistyön sujuvuutta eduskunnan kanssa kiireellisissä päätöksentekotilanteissa, on aiheellista jatkaa (ks. myös UTP 34/2018 vp).

Toimialakohtainen lainsäädäntö

Hallituksen esitys sisältää muutosehdotuksia ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön toimialakohtaiseen lainsäädäntöön. On perusteltua, että ulkoministeriöllä olisi jatkossa mahdollisuus pyytää ja saada esitetyllä tavalla tukea toiselta Suomen viranomaiselta konsulipalveluiden antamiseksi Suomen alueen ulkopuolella. Myös muut muutosehdotukset parantaisivat Suomen mahdollisuuksia antaa ja vastaanottaa apua kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta asevelvollisten asemaan. Varusmiespalvelusta suorittavien ja kertausharjoitukseen osallistuvien asevelvollisten käyttäminen muuhun kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen edellyttäisi edelleen nimenomaista suostumusta

asevelvollisuuslain 62 §:ssä säädettyä tavanomaista laivapalvelusta lukuun ottamatta. Suostumuksen vapaaehtoisuus ja konkreettisuus ovat olennaisia. Esityksen perusteluissa palautetaan mieleen sekä oikeuskanslerin kannanotto OKV/50/20/2015, 4.1.2016 että perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp.

Lopuksi

Kansainvälistä apua koskevaa päätöksentekolakia sovellettaisiin tilanteessa, jossa Suomi on Naton jäsen. Keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaa yhteistoimintaa koskevat säädöskirjaukset sekä kiireellisyysmenettelyiden maantieteellisten rajausten poistaminen ovat perusteltuja myös Nato-jäsenyyden näkökulmasta.

Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila