

Asia: VN/15900/2022

Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

VNK/Lausunto/HE laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta 8.7.2022 mennessä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviä lakeja. Valtioneuvoston kanslia on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun osana ulkoministeriön 11.10.2021 asettamaa työryhmää (UM014:00/2021). Ministeriö esittää lausuntonaan seuraavat näkökohdat, joita se on myös painottanut osana valmisteluja.

Valtioneuvoston kanslia suhtautuu esitettyihin yleisiin ja toimialakohtaisiin säädösmuutoksiin myönteisesti. Muutokset vahvistaisivat Suomen valmiuksia osallistua täysipainoisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten veloitteidensa 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 (VNS 1/2022 vp, VNS 3/2022 ja EK 23/2022 vp).

Soveltamisala

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksentekolain soveltamisala laajennetaan 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). Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, suojausjoukon lähettämisessä Afganistaniin 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. Suomella tulee olla asianmukaiset valmiudet päättää osallistumisestaan kansainväliseen yhteistyöhön myös tilanteissa, joissa se toimii itsenäisesti, omiin tarpeisiinsa perustuen, ilman ulkopuolista pyyntöä.

Valtioneuvoston kanslia pitää niin ikään hyvänä, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksentekolain soveltamisalaa selvennettäisiin toteamalla, että lakia voidaan soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan. Kuten 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 puolustuselonteot vuosina 2017 (VNS 3/2017 vp) ja 2021 (VNS 8/2021 vp) viittaavat yhteistoimintakyvyn kehittämiseen kumppanien kanssa. Järjestöjen osalta Suomen keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat muun muassa Yhdistyneet kansakunnat ja Nato. Naton merkitys yhteistyökumppanina kasvasi merkittävästi Suomen Nato-jäsenyyden toteutuessa.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, ettei laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta edelleenkaan säädettäisi muusta kuin ylimpien valtioelinten päätöksenteosta. Kansainvälisen avun, yhteistoiminnan sekä muun kansainvälisen toiminnan muodosta, sisällöstä ja laajuudesta säädetään, päätetään tai sovitaan muualla.

Toimivalta ja päätöksenteko

Valtioneuvoston kanslia pitää olennaisena, ettei ehdotetuilla säädösmuutoksilla puututa ylimpien valtioelinten toimivaltaan. Muutoksilla ei olisi myöskään vaikutusta 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 pyydettyyn ja annettavaan apuun. Käsitteen ”yhteistoiminta” osalta esityksen perusteluissa mainitaan Suomen keskeisenä kumppanina EU. Valtioneuvoston kanslia painottaa, ettei säädösmuutoksilla tule puuttua EU-asioiden valmisteluun ja yhteensovittamiseen. EU-asiat

yhteensovitetaan kansallisesti EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Järjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on koordinoitu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. Yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaisten ministeriöiden lisäksi EU-ministerivaliokunta, EU-asioiden komitea ja sen asettamat EU-jaostot.

Kiireellisyysmenettelyt

Valtioneuvoston kanslia pitää kiireellisiä päätöksentekomenettelyjä koskevia muutosehdotuksia perusteluina.

Kiireellisiä asioita koskevan ministeriötasoisien menettelyn (lain 4 §) osalta esitetään maantieteellisestä rajauksesta luopumista. Suomella voi olla tarve toimia kiireellisissä tilanteissa itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella esimerkiksi turvallisuuteen liittyvistä tarpeista taikka Suomen ja sen keskeisten kumppaneiden yhteisistä intresseistä myös muulloin kuin silloin, kun osapuolena on EU tai sen jäsenvaltio taikka jokin Pohjoismaista. On selvää, että vaikka maantieteellinen rajausta poistettaisiin, avun tai toiminnan kohteena taikka pyytäjänä oleva toinen valtio tai järjestö voidaan ottaa tosiasiallisesti huomioon päätöksentekoon liittyvässä poliittisessa harkinnassa.

Valtioneuvoston kanslia korostaa, että säännöksen soveltamisala on hyvin kapea. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi luonnononnettomuudesta, johon annetaan Puolustusvoimien merkittävää materiaali- tai asiantuntija-apua. Säännöksen käyttömahdollisuuksia rajaa myös se, että EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen ja yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano 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. Valtioneuvoston kanslia korostaa myös nopean tiedonkulun merkitystä. 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 (lain 5 §) rajauksia ehdotetaan muutettaviksi vähemmän tilannekohtaisiksi. Valtioneuvoston kanslia arvioi, että sääntelyn kasuistisuutta voidaan jossakin määrin vähentää pitäen samalla huolta siitä, että menettely soveltuisi edelleen vain erittäin poikkeuksellisissa ääritilanteissa. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettavat tilanteet, joita on kuvattu myös lakiehdotuksen 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. Valtioneuvoston kanslia puoltaa maantieteellisestä rajauksesta luopumista samoin perustein 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.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, lain soveltamiskäytäntö on osoittanut, että laissa säädetty normaali päätöksentekomenettely on ollut sujuvaa ja joutuisaa. 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.

Toimialakohtainen lainsäädäntö

Esitys sisältää muutosehdotuksia ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön toimialakohtaiseen lainsäädäntöön. Valtioneuvoston kanslian mukaan on olennaista, että ulkoministeriöllä on 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.

Asevelvollisuuslaissa ehdotetaan selvennettäväksi varusmiespalvelusta suorittavien tai kertausharjoitukseen osallistuvien asevelvollisten palveluksen järjestämistä ulkomailla. Varusmiesten osalta valtioneuvoston kanslia korostaa suostumusperiaatteen merkitystä sekä suostumuksen vapaaehtoisuutta ja konkreettisuutta. Esityksen mukaan varusmiehet voisivat osallistua nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan tai muuhun kansainväliseen toimintaan silloin, kun kyse ei ole Suomen sotilaallisesta puolustamisesta. On hyvä, että esityksen perusteluissa palautetaan mieleen sekä oikeuskanslerin kannanotto OKV/50/20/2015, 4.1.2016 että perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp.

Lopuksi

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Kuten esityksessä todetaan, kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa myös tilanteessa, jossa Suomi olisi Naton jäsen. Nato-jäsenyydestä johtuvia mahdollisia muita tarkennustarpeita lainsäädäntöön arvioidaan erikseen.

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila

Allekirjoitettu ja lähetetty VAHVAN kautta 30.6.2022

Kaila Heidi
Valtioneuvoston kanslia - Valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö