

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

Ulkoministeriö on pyytänyt tasavallan presidentin kanslialta lausuntoa otsikkoasiassa. 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 ei katso tarpeelliseksi lausua hallituksen esityksen luonnoksesta seikkaperäisesti vaan tuo 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 valtioiden 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 valtioiden toimivaltaan.

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 pitää tähän ehdotettuja muutoksia kv.apulakiin ja toimialakohtaiseen lainsäädäntöön, kuten poliisilakiin, puolustusvoimista annettuun lakiin, rajavartiolaitokseen ja pelastuslakiin perusteltuina ja tarpeellisina.

Lisäksi kv.apulain muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan. Kv.apulakia voitaisiin soveltaa myös tilanteissa, 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 säädetystä poikkeuksellisen kiireellisistä ja vakavista tilanteista—joista voidaan päättää kv.apulain 4 ja 5 §:ssä säädettyssä ns. kiireellisyysmenettelyssä—poistettaisiin maantieteellinen rajaus. Sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajoituksia ehdotetaan puolestaan muutettavaksi vähemmän tilannekohtaisiksi kuitenkin niin, että kiireellisyysmenettely koskisi edelleen vain erittäin poikkeuksellisia tilanteita.

Myös lain nimike ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaisi lain soveltamisalaan tehtäviä tarkennuksia. Jatkossa lain nimike olisi laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta

Tasavallan presidentin toimivallasta

Yleisenä huomiona todettakoon, että mainittua lakia on lausuntopyyntöön lähettämiseen (6.6.2022) mennessä sovellettu kuusi kertaa. Jokaisella kerralla päätöksen on tehnyt lain 2 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti tasavallan presidentti avun ollessa muun ohella lain 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää.

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), jolloin avun antamista tai vastaanottamista koskeva päätöksenteko määräytyy perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti, toisin sanoen päätöksen tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

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. Kiiremenettelyn soveltamisedellytyksiin ehdotetaan joitain muutoksia, eikä kanslialla sinällään ole niistä huomautettavaa. Kanslia kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että 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 säädettyssä ns. normaalimenettelyssä, mitä kv.apulain nojalla päätettävien asioiden luonnekin huomioiden on pidettävä ensisijaisena.

Hiski Haukkala

Kansliapäällikkö

Päivi Pietarinen

Oikeudellinen neuvonantaja

Pietarinen Päivi

Tasavallan presidentin kanslia