

Puolustusvaliokunta

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

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeuspäällikkö Kaija Suvanto, ulkoministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koskenniemi, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- apulaisosastopäällikkö, eversti Jaro Kesänen, Pääesikunta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Aliupseeriliitto ry
- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- Päälystöliitto ry
- Upseeriliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) 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

Valiokunnan lausunto PuVL 11/2022 vp

muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan.

(2) Laissa säädetyistä päätöksentekomenettelyistä poikkeuksellisen kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa poistettaisiin maantieteellinen raja. Sotilaallisia voimakeinoja koskevan kiireellisyysmenettelyn rajauksia ehdotetaan muutettaviksi vähemmän tilannekohtaisiksi, kuitenkin niin, että kiireellisyysmenettely koskisi edelleen erittäin poikkeuksellisia tilanteita. Lain nimike ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaisi lain soveltamisalaan tehtäviä tarkennuksia. Esityksellä tarkennettaisiin myös muutamaa muuta lakia. Puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin ehdotetaan tehtäviksi muutokset, jotka johtuvat yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan lisäämisestä lainsäädäntöön.

(3) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) tarkistustyö aloitettiin lokakuussa 2021 Afganistanin evakuointioperaation seurauksena. Kyseessä oli tilanne, jossa Suomen Puolustusvoimat tuki ulkoministeriötä evakuoititehtävässä ulkomailla. Tilanteessa tunnistettiin tarve muuttaa lain soveltamisalaa niin, että se kattaisi tarpeen päättää Suomen viranomaisen toimimisesta Suomen alueen ulkopuolella itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien ilman ulkopuolista pyyntöä.

(4) Tarkistustyössä havaittiin lisäksi, että kiireellisyysmenettelyä koskevaa sääntelyä avun sisältyäessä sotilaallisia voimakeinoja tulisi arvioida uudelleen. Työn edetessä Euroopan turvallisuustilanne on edelleen merkittävästi muuttunut, minkä vuoksi esityksessä on laajemmin otettu huomioon toimintaympäristöön liittyvät ajankohtaiset ja ennakoitavissa olevat haasteet.

(5) Edellä todettuun viitaten valiokunta toteaa, että esityksessä eri lakeihin ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia ja kannatettavia. Valiokunta huomauttaa, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia on tähän päivään mennessä sovellettu Afganistanin operaation jälkeen useita kertoja vuoden 2022 aikana Ukrainalle annettuun sotilasuapuun liittyen.

(6) Yleisesti ottaen valiokunta toteaa, että 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. Suomen ja Ruotsin yhteistyö on pisimmälle menevä esimerkki mainitusta yhteistoiminnasta. Valiokunnan kuuleminen asiantuntijoiden mukaan Nato-jäsenyyteen liittyviä tarkennustarpeita lainsäädäntöön arvioidaan erikseen.

Kiiremenettely kansainvälisen avun tilanteessa

(7) Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain kiireellistä päätöksentekoa koskevia 4 ja 5 §:ää ehdotetaan muutettaviksi siten, että maantieteellinen raja (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 yhteistoiminnasta kumppanien kanssa.

Valiokunnan lausunto PuVL 11/2022 vp

(8) Maantieteellisen rajauksen poisto ei kuitenkaan estäisi sitä, että avun tai toiminnan kohteena taikka pyytäjänä oleva toinen valtio otettaisiin tosiasiallisesti huomioon päätöksentekoon liittyvässä poliittisessa harkinnassa.

(9) Sotilaallisia voimakkeinoja koskevaa lain 5 §:n kiireellisyysmenettelyä esitetään muutettavaksi vähemmän tilannekohtaisiksi kuitenkin niin, että sen käyttöönoton korkea kynnys säilyy. Pääsääntönä säilyy normaali päätöksenteko. Muutoksella ei ole vaikutusta eduskunnan osallistumiseen päätöksentekoon. Valiokunta pitää ehdotettua uutta sääntelyä perusteltuna.

Esityksen vaikutukset puolustushallinnon toimialakohtaiseen lainsäädäntöön ja henkilöstön asemaan

(10) Esityksellä ei ole vaikutusta Puolustusvoimien henkilöstön eikä asevelvollisten asemaan, eikä esimerkiksi Puolustusvoimista annetun lain 12 b §:ää (Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö) esitetä muutettavaksi. Valiokunta huomauttaa, että henkilöstön asemaan liittyviä kysymyksiä kansainvälisen avun annossa on laajasti käsitelty silloin, kun kansainvälisen avun antamista koskeva lainsäädäntö tuli voimaan (PuVM 2/2017 vp — HE 94/2016 vp, s. 4—9).

(11) Asevelvollisuuslain lähtökohta asevelvollisten palveluksesta ulkomailla säilyä ennallaan. Varusmiespalvelusta suorittavien ja kertausharjoitukseen osallistuvien asevelvollisten käyttäminen muuhun kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen edellyttää edelleen nimenomaista suostumusta. Vaarallisiin tehtäviin asevelvollisia ei voida käyttää lainkaan silloin, kun kyse ei ole Suomen sotilaallisesta puolustamisesta. Reserviläiset voidaan ottaa Puolustusvoimien työ- tai virkasuhteeseen voimassa olevan Puolustusvoimista annetun lain perusteella, jolloin rajoitukset eivät koske heitä.

(12) Valiokunta pitää tärkeänä, että palvelussuhteen ehtoihin liittyviä kysymyksiä ja tarkennustarpeita kansainvälisen avun annossa ja vastaanottamisessa tarkastellaan puolustushallinnon ja ammattiliittojen kesken. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osa vuonna 2017 sovitusta palvelussuhteen ehdoista vaatii tiettyä uudelleen tarkastelua. Konkreettinen esimerkki tästä on Suomen osallistuminen noin 20 kouluttajalla Iso-Britanniassa järjestettävään ukrainalaissotilaiden koulutukseen. Operaatioon sovelletaan kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Palvelussuhteen ehdot määräytyvät kuitenkin kotimaan sopimusmääräysten mukaan, koska kyse ei ole sotilaallisesta operaatiosta, jossa varauduttaisiin sotavarusteiden tapahtuvaan asevoiman käyttöön. Kyse on koulutusoperaatiosta, ja tämän johdosta palvelussuhteen ehdot määräytyvät voimassa olevien virka- ja työehtosopimusten mukaisesti. Tästä on seurannut haasteita muun muassa tehtäväkohtaista palkkaa määritettäessä sekä ylityökysymysten osalta.

Säännösvirheen korjaaminen

(13) Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n (Puolustusvoimien tehtävät) 1 momentin 2 a kohtaa on muutettu 15.6.2022 voimaan tulleella lailla (345/2022) siten, että 2 a kohtaan on lisätty uusi säännös virka-avusta muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi (Eduskunnan vastaus EV 45/2022 vp — HE 106/2021 vp).

Valiokunnan lausunto PuVL 11/2022 vp

(14) Edellä selostettu 15.6.2022 voimaan tullut lisäys sisällytettiin epähuomiossa poistona nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 193/2022 vp) sisältyvän 2. lakiehdotuksen (laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta) 2 §:n 1 momentin 2 a kohtaan. Kyseistä lisäystä ei kuitenkaan ehdoteta poistettavaksi 2 a kohdasta.

(15) Siten 2. lakiehdotuksen 2 §:n tulisi kuulua seuraavasti:

2. Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

2 § Puolustusvoimien tehtävät

Puolustusvoimien tehtävänä on:

1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat:

- a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;
- b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;
- c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisien maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;

2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat:

- a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten *ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten* estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;
- b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;
- 3) osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan;

4) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

Valiokunnan lausunto PuVL 11/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Häkkänen kok

jäsen Anders Adlercreutz r

jäsen Timo Heinonen kok

jäsen Hanna Holopainen vihr

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Jukka Kopra kok

jäsen Joonas Könttä kesk

jäsen Markus Mustajärvi vas

jäsen Juha Mäenpää ps

jäsen Riitta Mäkinen sd

jäsen Veijo Niemi ps

varajäsen Mika Niikko ps

varajäsen Mirka Soinikoski vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola