

Yleistilanne

Ukrainan on Venäjän federaation sotilaallisen hyökkäyksen jälkeen pyytänyt Euroopan unionilta, sen jäsenmailta sekä Naton jäsenmailta materiaaliapua, mm. suojausmateriaalia, aseita sekä ampumatarvikkeita. Suomi on saanut edellä mainittuja pyyntöjä mm. Ukrainan Suomen suurlähetystön sekä Naton ja EU:n kautta.

Useat Euroopan unionin jäsenmaat ovat jo ilmoittaneet materiaaliavustaan Ukrainalle. Usea maa on myös ilmoittanut aseiden ja ampumatarvikkeiden luovuttamisesta Ukrainaan. Näitä maita ovat mm. Iso-Britannia, Saksa, Tanska ja Ruotsi.

Ukrainan tilanne on Venäjän hyökkäyksen jälkeen erittäin vaikea ja tarve myös puolustusmateriaalille välitön. Ukrainan tilanne heijastuu koko Eurooppaan ja kokonaisvaltaisesti Euroopan turvallisuustilanteen voidaan arvioida olevan heikoin sitten toisen maailmansodan.

Tasavallan presidentti päätti kansainvälisenä apuna Ukrainalle 27.2.2022 luotiliivien, komposiittikypärien ja ensihoidon yksikköjen luovuttamisesta. Valtioneuvosto päätti myös antaa luvan Virolle myytyjen tykkien edelleen luovuttamisesta Ukrainalle.

EU:n ulkoministerit päättivät poliittisesti 27.2.2022 videokokouksessaan, että EU tukee Ukrainaa Euroopan rauhanrahaston (*European Peace Facility*, EPF) kautta. EPF on EU:n budjetin ulkopuolinen EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusinstrumentti, jonka tarkoitus on tukea EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sitä voidaan käyttää mm. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kriisinhallintaoperaatioiden rahoitukseen tai niiden tukitoimiin sekä kolmansien maiden asevoimien kapasiteetin vahvistamiseen. EU:n tuki Ukrainalle kattaa sekä tappavan että ei-tappavan materiaalin.

Materiaaliapu

Materiaaliapuna Ukrainalle esitetään luovutettavaksi 2.500 kappaletta rynnäkkökiväärejä, 150.000 patruunaa rynnäkkökivääreihin, 1.500 kappaletta kertaskojuja sekä 70.000 kappaletta taistelija- ja taisteluvarusteita.

Koska edellä mainitun luovutettavan materiaalin arvioidaan olevan merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sekä avun ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, puolustusministeriö on 28.2.2021 tiedottanut materiaaliavun antamisesta Ukrainalle eduskunnan ulkoasiain- ja puolustusvaliokunta perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti ja ottaen huomioon tämän tilanteen erityislaatuisuuden on samana päivänä kuullut eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, vaikka sitä ei voida pitää välttämättömänä.

Oikeusperusta**Laki puolustusvoimista**

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 3 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtäviin kuuluu myös osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa (418/2017) on säädetty ylempien valtionelinten päätöksenteosta erilaisissa merkittävissä kansainvälisen avun tilanteissa.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:n perusteella kansainvälistä apua voidaan antaa toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan ylimpien valtioelinten päätöksentekoon, jos kyse on avusta, 1) joka perustuu EU:n yhteisvastuulausekkeen tai 2) keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteisiin, tai 3) avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, tai avusta 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka 6) laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Useampi oikeusperusta voi tulla sovellettavaksi samanaikaisesti.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen avun antamisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti.

Lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan lakia sovelletaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, jos kyse on avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja. Lain perusteluissa todetaan, että sotilaallisilla voimavaroilla tarkoitetaan esimerkiksi kalustoa ja materiaalia. Merkittäviä sotilaalliset voimavarat voisivat olla esimerkiksi määränsä tai laatunsa puolesta tai jos niiden käyttöön liittyisi huomattavia poliittisia näkökohtia tai kansalliseen valmiuteen liittyviä näkökohtia. Arvio olisi tehtävä aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Arviointitilannetta olisi arvioitava kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävä ja toteuttamistapa (HE 72/2016 vp, s. 51).

Luovutettavaa materiaalia on laatunsa ja määränsä puolesta pidettävä lain 1 § 1 momentin 3 kohdan tarkoittavalla tavalla merkittävänä, koska materiaaliin liittyy huomattavia poliittisia näkökohtia. Luovutettava materiaali on myös kansallisen puolustuksen kannalta merkittävää.

Huomioiden Ukrainan ja koko Euroopan turvallisuustilanne sekä muiden maiden tekemät vastaavat päätökset materiaaliavun antamisen voidaan katsoa olevan lain 1 §:n 5 kohdan tarkoittamalla tavalla ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää.

Edellä olevan perusteella esitettäisiin, että tasavallan presidentti tekisi päätöksen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:n 3 ja 5 kohdan mukaisesta kansainvälisen avun antamisesta mainitun lain 2 §:n 1 momentin nojalla.

Koska luovutettavan materiaalin arvioidaan olevan merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sekä avun ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, puolustusministeriö tiedottaa niiden antamisesta Ukrainalle eduskunnan ulkoasiain- ja puolustusvaliokuntia perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti ja ottaen huomioon tämän tilanteen erityislaatuisuuden kuulee eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa ennen avun antamista koskevien päätösten tekemistä, vaikka sitä ei voida pitää välttämättömänä.

Talousarviolainsäädäntö

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa (418/2017) ei ole säännöksiä siitä, voidaanko materiaalia tai kalustoa luovuttaa kansainvälisen avun yhteydessä vastikkeetta. Asiasta on säännöksiä valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988). Lain 24 §:n mukaan virasto tai laitos saa luovuttaa, jollei laissa toisin säädetä tai talousarviossa muuta päätetä, hallinnassaan olevaa valtion irtainta omaisuutta, jos luovutusta on pidettävä taloudellisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Viraston ja laitoksen on saatava luovutukseensa valtioneuvoston suostumus, jos luovutettavan omaisuuden arvo on huomattava tai luovutusta on muutoin pidettävä merkittävänä sen mukaan mitä valtioneuvoston asetuksella säädetään. Omaisuutta ei saa luovuttaa käypää arvo alemmasta hinnasta tai vastikkeetta, ellei luovutukseen liittyvistä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetävistä erityisistä syistä muuta johdu.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 72 §:n 1 momentin mukaan luovutusta on pidettävä merkittävänä, jos luovutettavan irtaimen omaisuuden käypä arvo ylittää 1.000.000 euroa. Saman §:n 2 momentin mukaan irtaimen omaisuuden luovutusta on pidettävä merkittävänä, jos luovutettavaan omaisuuteen liittyy tärkeä periaatteellinen kysymys taloudellisten, kulttuurillisten tai muiden niihin verrattavissa olevien syiden takia. Asetuksen 72 a §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan irtainta omaisuutta puolestaan voidaan luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta, jos luovutusta on pidettävä valtion etujen kannalta taloudellisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena ja luovutukseen liittyy tärkeä periaatteellinen kysymys taloudellisten, kulttuuristen tai muiden näihin verrattavien syiden takia. Asetuksen 72 a §:n 3 momentin mukaan valtion omaisuutta saa luovuttaa myös vastikkeetta edellä mainitun 72 a §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa, jos luovutusta on pidettävä valtion etujen kannalta ilmeiseen perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Huomioiden Ukrainan ja koko Euroopan turvallisuustilanne sekä Ukrainan paheneva humanitäärinen kriisi, on vastikkeetonta luovutusta Ukrainalle pidettävä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Asiaan liittyy merkittävä periaatteellinen kysymys koko Euroopan turvallisuuden osalta.

Laki puolustustarvikkeiden vientivalvonnasta

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain (282/2012) 5 §:n mukaan puolustustarvikkeita saa vielä Euroopan talousalueen ulkopuolelle vain vientiin myönnetyllä luvalla. Ukrainalle luovutettavaksi esitetyistä tuotteista rynnäkkökiväärit, kertasingot ja patruunat ovat puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain 3 §:n mukaisia puolustustarvikkeita ja kuuluvat puolustustarvikeluettelon tuoteluokkiin 1, 2 ja 3.

Lain 2 § rajaa kuitenkin sen soveltamisalaa siten, että lakia ei sovelleta mm. silloin kun puolustusvoimat, rajavartiolaitos, poliisi tai niiden valtuuttama tilapäisesti vie maasta tai siirtää puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen tai poliisin omistaman tai hallinnassa olevan puolustustarvikkeen (1 momentin 1 kohta). Lain perusteluiden mukaan lain mukainen valvonta kohdistuisi lähtökohtaisesti kaupalliseen vientiin ja siirtoon. Lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoituksena olisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen tai poliisin omistuksessa tai hallinnassa olevien tilapäinen vienti ja siirto silloin, kun vientiin ei liity taloudellista intressiä. Lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa on puolestaan poissuljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle vienti, siirto ja kauttakuljetus silloin kun se perustuu kriisinhallintatehtävään. Poikkeus koskee sekä siviili- että sotilaskriisinhallintatehtäviä ja kattaa mm. kriisinhallintaoperaatioiden toimeenpanon, tukemisen ja purkamisen (HE 93/2011 vp, s. 26).

Lakia puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012) ei ole uudistettu samalla kun säädettiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetusta laista (418/2017). Lainsäätäjän tarkoituksena ei kuitenkaan selkeästi ole ollut säännellä puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain kautta mm. puolustusvoimien vientejä tai vientejä kriisinhallintaoperaatioihin. Tätä samaa periaatetta on sovellettava myös vienteihin, jotka tapahtuvat kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain nojalla ja jossa päätöksen avun antamisesta on tehnyt Tasavallan Presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen perusteella.

Edellä mainituin perustein rynnäkkökivääreiden, patruunoiden ja kertasinkojen vienti ei vaadi erillistä valtioneuvoston päätöstä (lain 20 §) vientiluvasta.

Taloudelliset vaikutukset

Puolustusvoimien arvion mukaan näiden tuotteiden korvaamisesta aiheutuva kustannus on yhteensä noin 6,6 milj. euroa. Rahoitus näiden korvaamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi tullaan esittämään eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavassa lisätalousarviossa.

Edellä olevan perusteella esitetään, että

Tasavallan Presidentti päättää, että Suomi luovuttaa Ukrainalle materiaaliapuna 2.500 kappaletta rynnäkkökiväärejä, 150.000 patruunaa rynnäkkökivääreihin, 1.500 kappaletta kertasinkoja sekä 70.000 kappaletta taistelijanmuonapakkauksia.