

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia, aluevalvontalakia sekä asevelvollisuuslakia.

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla täydennetään puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Puolustusvoimien tehtäviä ehdotetaan muutettavaksi siten, että puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös sääntely kansainvälisen avun vastaanottamisesta.

Kansainväliseen toimintaan liittyen ehdotetaan myös säännöksiä toimintaan osallistuvan henkilöstön ja asevelvollisten asemasta, toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Lisäksi aluevalvontalakiin ehdotetaan säännöstä aluevalvontaa koskevan tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kuuta 2016.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Valtioiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden keskinäisriippuvuus on kasvanut. Tämä vaikuttaa kansainvälisen yhteistyön muotoihin ja keinoihin sekä Euroopan unionin (EU) toimintaan. Turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet ja valtioiden rajat ylittävät uhat ovat yhä moniulotteisempia. Näihin haasteisiin ja uhkiin vastaaminen vaatii laajan keinovalikoiman hyödyntämistä ja kehittämistä. Turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää aktiivista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Tarve ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden politiikanalojen yhteistyöhön korostuu.

Toimintaympäristön muutokset ovat heijastuneet sekä EU:n sisäiseen että ulkoiseen toimintaan. Unioni on merkittävä toimija useilla aloilla, kuten yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP), yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (YTPP) sekä sisäisen turvallisuuden alalla, erityisesti terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa sekä rajaturvallisuudessa. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää monialaista ja tiivistä yhteistyötä sekä kansallisesti, EU:ssa että kansainvälisesti. Toiminnan koordinoinnin merkitys kaikilla tasoilla korostuu.

Vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus (SopS 66 ja 67/2009) on vahvistanut EU:n roolia erilaisiin uhkiin vastaamisessa. EU:n yhteisvastuulauseke (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artikla) ja keskinäisen avunannon lauseke (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohta) edistävät unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä ja vahvistavat EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia saada ja antaa apua erilaisissa kriisitilanteissa. Lausekkeet lujittavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti. Madridissa maaliskuussa 2004 tapahtuneen terrori-iskun seurauksena EU:n jäsenvaltiot ilmoittivat Eurooppa-neuvostossa toimivansa

LUONNOS

16.2.2016

yhteisvastuulausekkeen mukaisesti yhdessä ja yhteisvastuun hengessä, kun jokin niistä joutuu terroriuhka- ja terrori-iskujen kohteeksi. Pariisissa marraskuussa 2015 tapahtuneiden terrori-iskujen johdosta Ranska vetosi keskinäisen avunannon lausekkeeseen ja pyysi muilta EU:n jäsenvaltioilta kahdenvälistä sotilaallista tukea kunkin jäsenvaltion kykyjen ja mahdollisuuksien mukaisesti.

Terrorismin uhka on kasvanut. Terrori-iskut voivat saada uusia muotoja esimerkiksi tietoverkkoympäristön hyväksikäytön ja kyberuhkien myötä. Terrorismin ja muiden uusien uhkien torjunnassa voidaan käyttää myös sotilaallisia voimavaroja.

Keskinäisriippuvuuden lisäksi myös muutosten nopeus ja ennakoimattomuus lisääntyvät. Tämä asettaa uusia vaatimuksia sekä kansalliselle päätöksenteolle että niille keinoille, joilla Suomi pyrkii vaikuttamaan vastatakseen EU-tason ja kansainvälisten velvoitteidensa mukaisen yhteistyön tarpeisiin.

Tarve Suomen viranomaisten resurssien käytölle kansainvälisen avun tilanteissa ja tarve luoda valmiudet myös kansainvälisen avun vastaanottamiseen lisääntyvät ja kehittyvät toimintaympäristön muuttuessa. Kansainvälisen yhteistyön muotojen kehittyessä on ilmennyt, ettei Suomen voimassa oleva lainsäädäntö vastaa kaikkiin kansainvälisen yhteistyön tarpeisiin. Säätelyssä tulisi ottaa huomioon sekä tilanteet, joissa Suomen viranomaiset antavat apua ulkomailla että tilanteet, joissa ulkomainen viranomainen toimii Suomen alueella. Avun antaminen tai pyytäminen edellyttää yleensä kansallista päätöstä sekä apua pyytävässä että apua antavassa valtiossa. Edellytyksenä voi olla myös kansainvälinen velvoite tai EU-tason toimi.

Kansainvälisellä puolustusyhteistyöllä parannetaan puolustuksen suorituskykyä ja yhteistoimintakykyä. Puolustusyhteistyö on välttämätöntä, sillä sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen ja ylläpitäminen on jatkossa kaikille maille yhä vaikeampaa. Puolustusyhteistyö tukee myös kriisien ennaltaehkäisyä ja edesauttaa poliittisen tuen sekä sotilaallisen ja muun avun saantia tilanteissa, jossa Suomen voimavarat osoittautuisivat riittämättömiksi. Vastaavasti tämä edellyttää Suomelta valmiutta ja kykyä sotilaallisen ja muun avun antamiseen tarvittaessa.

Suomi toteuttaa puolustusyhteistyötä EU:ssa, Pohjois-Atlantin liiton (Nato) kumppanuuden piirissä, alueellisissa maaryhmissä ja kahdenvälisesti. Alueellisen yhteistyön järjestelyistä Suomen kannalta keskeisin on pohjoismaisen puolustusyhteistyön järjestely, Nordefco. Myös pohjoismaiden ja Baltian maiden sekä niin sanotun Pohjoisen ryhmän (Northern Group) yhteistyö puolustuksen alalla kasvaa. Yhteistoimintaa harjoitetaan myös halukkaiden maiden kesken maaryhmissä, kuten nopean toiminnan joukkokokoonpanoissa ja kriisinhallinnassa. Suomen tärkeimmät kahdenväliset yhteistyökumppanit puolustuksen alalla ovat Yhdysvallat ja Ruotsi.

Puolustusvoimien resurssien käyttöä on tarpeen harkita kriisinhallinnan ohella myös kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusyhteistyön tiivistymisen myötä kansainvälinen yhteistyö saa uusia muotoja, kuten pohjoismaisessa sekä Suomen ja Ruotsin välisessä kahdenvälisessä puolustusyhteistyössä. Puolustusvoimien erikoiskykyjä ja erityisosaamista on tarve käyttää myös uudentyypisissä monikansallisissa operaatioissa, joista esimerkkinä ovat muun muassa Syyrian kemiallisten aseiden hävittämiseen liittyneet tehtävät. Suomen on lisäksi varauduttava tarvittaessa asettamaan sotilaallisia suorituskykyjä esimerkiksi evakuintioperaatioihin, erityisesti kun on kyse EU-kansalaisten evakuoinnista. Lisäksi EU:n taisteluosastoja (*EU Battlegroup*, EUBG) tai Naton nopean toiminnan joukkoja (*NATO Response Force*, NRF), joihin Suomi on sitoutunut, voidaan käyttää myös muihin tehtäviin kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Uudentyypiset monikansalliset sotilaalliset operaatiot ovat yleensä ajallisesti rajattuja ja vaativia.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta, organisaatiosta, hallinnosta, sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä.

Puolustusvoimien tehtävänä on puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaan Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään lain mukaan erikseen. Kansainvälinen toiminta sisältyy kiinteästi kaikkiin puolustusvoimien tehtäviin.

Puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukaan puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtio johdon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisin voimakeinoin aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan säännöksen mukaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä.

Suomen sotilaallista puolustusta vahvistetaan kansainvälisellä yhteistyöllä. Esimerkkeinä tästä ovat puolustusvoimien kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittäminen, osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan ja nopean toiminnan joukkoihin sekä aluevalvonnassa tehtävä kansainvälinen tilannekuvayhteistyö.

Tuki muille viranomaisille on vakiintunutta toimintaa ja sitä kehitetään edelleen. Puolustusvoimat voi pyynnöstä tukea muita viranomaisia sekä kotimaassa että ulkomailla. Tuki voi sisältää muun muassa sellaisia sotilaallisia suorituskykyjä, joita ei ole tarkoituksenmukaista luoda muille viranomaisille. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi erityisosaamista, erikoisvälineistöä ja -materiaalia, joukkoja sekä logistiikkaa tai johtamisjärjestelmiä. Tuki perustuu viranomaisten yhteiseen suunnitteluun, harjoitteluun ja koordinaatioon. Osa puolustusvoimien suorituskyvyistä on käytössä nopeasti ja joustavasti jo normaalioloissa.

Puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman vuoksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä. Puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman vuoksi. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Puolustusvoimien osallistumisesta päättää puolustusministeriö toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä ja ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Jos kysymyksessä on laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä hanke tai asian merkitys sitä muusta syystä vaatii, päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto. Jos avun antaminen on ulkopoliittisesti merkittävää, avun antamisesta päättää tasavallan presidentti. Puolustusvoimia ei saa määrätä toimiin ilman kyseisessä pykälässä säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

LUONNOS

16.2.2016

Puolustusvoimat osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2016) mukaisesti. Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan YK-, EU- ja Nato-johtoisissa operaatioissa. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) voi toimeenpanna sotilaallisia operaatioita, minkä lisäksi toimeenpannaan sotilaallisia maaryhmäoperaatioita johtovaltion johdolla.

Aluevalvontalaki

Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus. Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaaminen on yksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmistä tehtävistä, jolla osoitetaan Suomen puolustuskykyä. Valtion rajoilla aluevalvonnan päämääränä on ehkäistä, paljastaa ja selvittää vieraan valtion tekemät alueellisen koskemattomuuden loukkaukset. Muualla Suomen alueella päämääränä on valtion sotilaallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan estäminen. Suomen alueellinen koskemattomuus turvataan tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä. Valtioilla katsotaan olevan luonnollinen oikeus puolustautumiseen, jos ne joutuvat aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Periaate on kirjattu myös YK:n peruskirjan 51 artiklaan.

Suomen maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvomisesta sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000). Lakia täydentää aluevalvonnasta annettu valtioneuvoston asetus (971/2000). Lain 23 §:ssä määritellään aluevalvontaviranomaiset, joita ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Liikennevirasto toimii omalla toimialallaan aluevalvontaviranomaisena. Ilmailulaissa (1194/2009) tarkoitettu ilmailiikennepalvelujen tarjoaja avustaa aluevalvontaviranomaisia hoitamalla aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan. Aluevalvontalain 24 §:ssä säädetään aluevalvontaviranomaisten tehtävistä. Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta.

Alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen edellyttävät, että liikkumista ja muuta toimintaa valtion rajoilla ja muilla valtion turvallisuuden kannalta tärkeillä alueilla valvotaan. Valvonta kohdistuu Suomen maa-alueeseen, vesialueeseen ja ilmatilaan. Suomen alueellista koskemattomuutta valvotaan keskeytyksettä koko maan kattavalla valvontajärjestelmällä. Valvonnan kohteena ovat ulkomaiset sotilaat, sotilasajoneuvot sekä valtionalukset ja -ilma-alukset. Aluevalvontalain perusteella vieraan valtion sotilaiden, sotilasajoneuvojen sekä valtionalusten ja -ilma-alusten maahantulo ja maassaolo edellyttävät pääsääntöisesti lain mukaista lupaa. Jos oikeutta maahantuloon ei ole tai jos maahantulosta tai maassa oleskelusta annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta, kulkuun tai oleskeluun puututaan lain mukaisilla toimivaltuuksilla.

Suomen alueellinen koskemattomuus turvataan tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Aluevalvontalain 33 §:n 1 momentin mukaisesti puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi myös sotilaallisia voimakeinoja. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan säännöksen mukaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Lain 33 §:n 2 momentin mukaan sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu tai kyse ole valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumisesta, jolloin puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin.

Asevelvollisuuslaki

Suomessa on yleiseen asevelvollisuuteen perustuva puolustusjärjestelmä, joka on keskeinen osa Suomen puolustusratkaisua. Asevelvollisten sotilastaidot perustuvat siviiliosaamisen ja sotilaskoulutuksen yhdistelmään.

Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Säännös vahvistaa maanpuolustuksen jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi. Samalla säännös valtuuttaa säätämään lailla Suomen kansalaisen velvollisuudesta osallistua isänmaan puolustukseen tai avustamaan siinä. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä säännöksessä tarkemmin, mutta se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

Asevelvollisuuslaki sisältää perussäännökset muun muassa varusmiespalveluksesta, kertausharjoituksista, ylimääräisestä palveluksesta ja vapaaehtoisista harjoituksista. Varusmiespalveluksen tavoitteena on antaa koulutettaville riittävät tiedot ja taidot toimia koulutushaaransa mukaisissa tehtävissä joukkonsa osana. Varusmiespalveluksen suoritettuaan miehistöön kuuluva kuuluu reserviin sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 50 vuotta ja johtajaksi koulutettu sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta. Kertausharjoitukset toteutetaan lyhyinä ja tiiviinä joukkoharjoituksina, joihin sisältyy valmistavan harjoittelun lisäksi yleensä myös ammunnat ja joukon taisteluharjoitus. Reserviläiset toimivat koulutuksensa edellyttämässä tehtävissä tai saavat täydennyskoulutusta uutta tehtävää varten.

Asevelvollisuuslain 62 §:n mukaan varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille mm. silloin, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella tai osallistuu nimenomaisen suostumuksensa nojalla kansallista puolustusta edistävään kansainväliseen sotilaalliseen harjoitukseen. Edellä mainitut henkilöt voidaan määrätä osallistumaan myös tavanomaiseen merivoimien laivapalvelukseen silloin, kun alus liikkuu Suomen aluevesien ulkopuolella. Tällöin asevelvolliselta ei kuitenkaan tarvita nimenomaista suostumusta. Asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan asevelvollinen voidaan palvelustehtävänä määrätä puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät kuitenkaan saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, henkilöstövoimavaroja ja erityisasiantuntijapalveluja, jos se onnettomuuden laajuus tai erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen. Tyypillisiä tehtäviä ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaaminen. Asevelvollisia ei käytetä pelastustoimen vaarallisissa tehtävissä.

Puolustusvoimien tulee antaa tarvittaessa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen niin kuin siitä erikseen säädetään. Keskeinen asiaa koskeva säädös on laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980). Virka-aputilanteissa tyypillisiä tehtäviä, joihin varusmiehiä käytetään, ovat henkilöiden etsinnät ja paikan tai alueen eristäminen.

Henkilöstön asema

Puolustusvoimissa on palkattua henkilöstöä ja palveluksessa olevia asevelvollisia. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelus perustuu vapaaehtoisuuteen ja henkilöstö otetaan erityiseen kriisinhallintapalvelussuhteeseen. Kriisinhallintahenkilöstö koostuu puolustusvoimien palkatusta henkilöstöstä ja yleisiltä työmarkkinoilta rekrytoitavasta henkilöstöstä, joka on pääsääntöisesti reserviläisiä. Puolustusvoimien palkattu henkilöstö on kriisinhallintapalvelussuhteen aikana virkavapaalla tai työstä vapautettuna puolustusvoimien palvelussuhteestaan. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön osalta muiden kansainvälisten tehtävien hoitaminen perustuu virkavelvollisuuksiin ja työsuhteesta johtuviin velvollisuuksiin.

Puolustusvoimista annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 264/2006 vp) todetaan, että puolustusvoimien henkilöstöä voitaisiin määrätä osallistumaan lain 12 §:ssä tarkoitettuihin avun antamiseen liittyviin tehtäviin. Ensisijaisesti tulisi käyttää henkilöitä, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteuttaessa ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin. Kyseinen henkilöstö olisi hallituksen esityksen mukaan edelleen virka- tai työsuhteessa puolustusvoimiin ja palvelussuhteen ehdot määräytyisivät puolustusvoimien virka- tai työehtosopimusjärjestelmän mukaisesti.

Edellä on esitetty, miten asevelvolliset voivat osallistua puolustusvoimista annetun lain 12 §:n mukaiseen avun antamiseen asevelvollisuuslain 62 §:n mukaisesti ja minkälaisia rajoituksia heidän käytölleen on asevelvollisuuslain 78 §:n mukaisesti. Asevelvollisuuslain muuttamiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 5/2006 vp) mukaan säännöksillä mahdollistettaisiin myös yhteisvastuulausekkeen asettamien velvollisuuksien huomioon ottaminen asevelvollisten mahdollisen käytön kannalta. Puolustusvaliokunta totesi lausunnossaan asevelvollisuuslain muuttamisesta (PuVL 8/2005 vp), että tarkoituksenmukaisen virka-avun antamisen sekä etukäteen tapahtuvan harjoittelun mahdollistamiseksi säädöspohjan tulee olla erityisesti asevelvollisten oikeusturvanäkökohtat huomioon ottaen mahdollisimman selkeä.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 23 §:n mukaan puolustusvoimat voi käyttää lain mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain mukaan. Lain mukaisen sitoumuksen puolustusvoimille voi antaa 18–60 -vuotias Suomen kansalainen. Sitoumusta koskevassa 28 §:ssä säädetään, että vapaaehtoiseen sitoumukseen perustuva palvelusvelvollisuus koskee vain Suomen alueella tapahtuvaa toimintaa. Virka-aputehtävään Suomen rajojen ulkopuolelle määräämisen edellytyksenä on lain mukaan asianomaisen suostumus.

Puolustusvaliokunta totesi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakiehdotusta käsiteltäessä, että maakuntajoukkoihin sitoutuneille henkilöille ei lähtökohtaisesti kuulu kansainvälisiin virka-aputehtäviin osallistuminen. Kansainvälinen virka-aputoiminta muiden unionimaiden alueella tulee puolustusvaliokunnan mukaan hoitaa puolustusvoimien muiden yksiköiden toimesta. Poikkeustapauksina maakuntajoukkojen osallistumisessa kansainväliseen virka-aputehtävään voidaan puolustusvaliokunnan mukaan pitää esimerkiksi osallistumista metsäpalojen, öljyvahinkojen tai tulvien torjuntaan lähialueella (PuVM 3/2006 vp).

Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimukseen (*Status of Forces Agreement*, SOFA). Näitä ovat Naton ja rauhankumppanuusmaiden sekä EU:n jäsenvaltioiden sotilaiden oikeudellista asemaa toistensa alueella määrittävät Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus, jäljempänä

LUONNOS

16.2.2016

NATO/PfP SOFA, sen ensimmäinen (SopS 64-65/1997) ja toinen lisäpöytäkirja (SopS 73-74/2005), Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehty sopimus (SopS 24/2006), jäljempänä EU SOFA, sekä korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehty sopimus (SopS 25/2006). Näistä EU SOFA ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Suomen ja Naton välillä allekirjoitettiin isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja (*Host Nation Support Memorandum of Understanding*, HNS MoU) 4 päivänä syyskuuta 2014 (SopS 82/2014).

NATO/PfP SOFAa sovelletaan Nato-maiden ja sopimukseen liittyneiden rauhankumppanusmaiden alueella. NATO/PfP SOFAsta on tullut vakiintunut tapa järjestää joukkojen ja henkilöstön oikeudellinen asema niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella.

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki koskee Suomen osallistumista kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sotilaiden lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvää koulutus- ja harjoitustoimintaa sekä kriisinhallintahenkilöstön asemaa.

Suomi voi lain 1 §:n mukaan osallistua YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (*sotilaallinen kriisinhallinta*). Lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin. Peruskirjan 51 artiklassa määrätään toimenpiteistä, joihin valtiot voivat ryhtyä käyttääkseen kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan, kun jokin YK:n jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään lisättiin 1 päivänä kesäkuuta 2015 voimaantulleella lainmuutoksella (576/2015) sotilaiden lähettäminen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Tarkoituksena oli mahdollistaa sotilaiden lähettäminen sotilastehtäviin myös muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan, kuten yhteysupseerin tai sotilasneuvonantajan tehtävään siviilikriisinhallintaoperaatioissa tai niin sanotuissa YK:n poliittisissa operaatioissa. Tarkoitus oli myös mahdollistaa Suomen osallistuminen kriisinhallintaan sotilailla tilanteissa, joissa ei voida katsoa olevan kyse edellä tarkoitettusta sotilaallisesta kriisinhallinnasta, mutta kuitenkin tehtävään tarvitaan puolustusvoimien erityisosaamista (HE 297/2014 vp).

Päätöksen Suomen osallistumisesta lain 1 §:ssä tarkoitettuun kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on tapauksesta riippuen kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskee Suomen osallistumista enintään kymmenellä henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

LUONNOS

16.2.2016

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (*valmiuosasto*) että sen lähettämisestä kriisinhallintatehtävään. Jotta valmiuosaston nopea liikkeellelähtö onnistuisi, lakiin otettiin säännös, jonka mukaan valtioneuvosto kuulee eduskuntaa antamalla sille selonteon jo siinä vaiheessa, kun suomalainen joukko asetetaan korkeaan valmiuteen. Kun osaston lähettämispäätös tehdään, riittää lain mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen. Menettelyn tarkoituksena oli antaa koko eduskunnalle mahdollisuus osallistua valmiustilaan asettamista koskevan päätöksen valmisteluun ja samalla mahdollistaa valmiuosaston osallistuminen operaatioon tavallista nopeammassa aikataulussa. Vaikka sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännösten taustalla on Suomen osallistuminen EU:n taisteluosastojen valmiuosastoihin, näyttäisivät ne sanamuotonsa perusteella soveltuvan myös joukkojen asettamiseen korkeaan valmiuteen muuhun sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista varten, kuten Naton nopean toiminnan joukkoihin.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan puolustusministeriö voi ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin sen jälkeen, kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous on käsitellyt asiaa valmistelevasti ennen Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöstä.

Puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuultuaan päättää osallistumisen vähäisestä muuttamisesta. Puolustusministeriö voi 1 päivänä kesäkuuta 2015 voimaantulleen lainmuutoksen (576/2015) mukaan ulkoasiainministeriötä kuultuaan päättää myös yksittäisten sotilaiden lähettämistä rajattuihin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan tai tällaisiin tehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki sisältää säännökset sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Lakiin sisältyy myös säännökset voimakeinojen käytön perusteista ja rajoituksista sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 EU:n lainsäädäntö

EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta annetussa valtioneuvoston selonteossa (VNS 6/2012 vp) todettiin EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen osalta muun muassa:

”Suomi varautuu toimimaan Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) mukaisesti sekä luo ja ylläpitää valmiuksia yhteisvastuulausekkeen piiriin kuuluvan avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Suomi huolehtii siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole esteitä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle Suomen alueella tai Suomen toiminnalle, jos toinen jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi ja pyytää tätä varten apua. Tämä edellyttää muutoksia Suomen lainsäädäntöön.”

”Jäsenmaiden kesken EU:ssa ei ole käynnistetty keskustelua siitä, miten avunantovelvoitetta pantaisiin toimeen. Suomi kehittää omia valmiuksiaan avun antamiseen ja vastaanottamiseen ja pyrkii kuluvan hallituskauden aikana selvittämään tarpeet lainsäädäntönsä muuttamiselle lausekkeen toimeenpanon mahdollistamiseksi.”

LUONNOS

16.2.2016

Lissabonin sopimukseen sisällytetyn EU:n yhteisvastuulausekkeen soveltamisala on rajattu kolmeen uhkakuvaan: terrori-iskuun ja luonnon tai ihmisen aiheuttamaan suuronnettomuuteen. Keskinäisen avunannon lauseke käsittää avunannon aseellisen hyökkäyksen tilanteessa. Yhteisvastuulauseke luo EU:lle oikeusperustan toimia sekä velvoittaa jäsenvaltiot antamaan toisilleen apua, kun taas keskinäisen avunannon lauseke sisältää vain jälkimmäisen ulottuvuuden.

Lausekkeiden soveltamisalat voivat olla osittain päällekkäiset ja vakavan ja laaja-alaisen kriisin yhteydessä niitä voidaan soveltaa toisiaan täydentävästi. Lausekkeiden sanamuodot eivät ole yksin ratkaisevia, vaan myös taustalla vallitsevat poliittiset, sotilaalliset ja muut olosuhteet vaikuttavat lausekkeiden soveltamiseen (UaVM 6/2008 vp). Lausekkeita sovellettaessa olennaisia ovat EU:n jäsenvaltioiden kansalliset päätökset, tarve pyytää apua ja kyky antaa toiselle jäsenvaltiolle apua. Vastaavasti on otettava huomioon jäsenvaltion kyky ottaa tarjottua apua vastaan.

Yhteisvastuulausekkeen sisältöä käsiteltiin Suomessa Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen (HE 67/2006 vp) ja Lissabonin sopimuksen ratifiointivalmistelujen yhteydessä (HE 23/2008 vp). Lähtökohtana oli, että kaikki jäsenvaltioiden resurssit, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat, ovat käytettävissä yhteisvastuulausekkeen toteuttamisessa. Lissabonin sopimuksen hallituksen esitystä koskevan ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaan toteuttamistoimet olisivat luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa, jonka toteuttajina ovat jäsenvaltioiden eri viranomaistahot (UaVM 6/2008 vp, s. 15). Yhteisvastuulausekkeen todennäköisissä toteuttamistilanteissa pääroolissa olisivat jäsenvaltioiden siviiliviranomaiset, mutta kyseeseen saattaisi tulla myös sotilaiden tai puolustusvoimien kaluston lähettäminen toisen jäsenvaltion alueelle avustustehtäviin osana pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä unionimaiden kesken. Toiminta olisi kohdevaltion toimivaltaisten viranomaisten johtamaa ja organisoimaa (PuVL 2/2006 vp, s. 4 ja PuVL 4/2008 vp, s. 4).

Lissabonin sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 23/2008 vp) todetaan, että yhteisvastuulauseke luo unionille mahdollisuuden käyttää sotilaallisia kriisinhallintavoimavarojaan lausekkeen mukaisessa tarkoituksessa myös unionin alueen sisäpuolella. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välineet ja kriisinhallintatehtävät voivat tukea yhteisvastuulausekkeen soveltamista. Unionin ulkopuolella toteutettavat kriisinhallintatehtävät, joiden yhteydessä unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja, on lueteltu Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 43 artiklan 1 kohdassa (niin sanotut Petersbergin tehtävät, joita on selostettu jäljempänä sivulla 12).

EU:n keskinäisen avunannon lauseke perustuu YK:n peruskirjan 51 artiklaan, jonka mukaan YK:n jäsenvaltio voi käyttää kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan, jos se joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Puolustus voi olla myös kollektiivista, jos hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio pyytää apua.

Keskinäisen avunannon lauseke on luonteeltaan jäsenvaltioiden välinen sitoumus, jolla ei luoda uutta toimivaltaa EU:lle. Avunantolauseke on jäsenvaltioita yhtäläisesti velvoittava. Se kohdistuu samalla tavoin unionin kaikkiin jäsenvaltioihin. Lausekkeeseen liitetyt viittaukset tiettyjen maiden erityisasemaan tai Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyihin sitoumuksiin eivät luo viittausten kohteina oleville jäsenvaltioille varautumaa olla osallistumatta avunantolausekkeen täytäntöönpanoon. Viittaukset tiettyjen maiden erityisasemaan tai Naton rooliin eivät poista määräyksellä luotua avunsaantioikeutta miltään jäsenvaltiolta. Keskinäisen avunannon lauseke jättää avoimeksi sen tavan, jolla muiden EU:n jäsenvaltioiden tulee tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota. Käytännössä kukin jäsenvaltio tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. Avunantolauseketta voitaisiin soveltaa myös muussa kuin YK:n

LUONNOS

16.2.2016

peruskirjan 51 artiklan tarkoittamassa hyökkäystilanteessa EU:n perussopimusten yleisen solidaarisuuden perusteella.

Unionisopimus jättää lausekkeen käyttöönoton ja sen toimeenpanoa koskevan päätöksenteon yksityiskohtia koskevat menettelytavat avoimiksi.

Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin todennäköiseksi, että sellainen suhteiden huonontuminen kolmannen maan kanssa tai muu vakava turvallisuuspoliittinen uhka, joka antaisi aiheen keskinäisen avunannon lausekkeen mukaiseen avunpyyntöön, olisi tullut unionin rakenteisiin jo prosessin aiemmissa vaiheissa. Avunantolausekkeen käyttöönotto nousisi todennäköisesti esiin unionin keskeisissä elimissä, kuten Eurooppa-neuvostossa ja YUTP-valmisteluelimissä.

Keskinäisen avunannon lausekkeella on Suomen näkökulmasta vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys. Lauseke korostaa EU:n keskeistä roolia Suomen turvallisuuspolitiikassa. Suomelle on tärkeää, että EU:n asema Euroopan vakauden turvaamisessa säilyy ja merkitys turvallisuusyhteisönä vahvistuu. Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen tukee tätä tavoitetta. Keskinäisen avunannon lauseketta on Suomen käsityksen mukaan tulkittava siten, että se edellyttää jäsenvaltioilta myös valmiutta antaa tarvittaessa apua, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Keskinäisen avunannon lauseketta ja Suomen kantoja on käsitelty Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyvissä asiakirjoissa (muun muassa valtioneuvoston selonteossa valmistelukunnan tuloksista ja valmistautumisesta Euroopan unionin hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp, s. 58; UaVM 4/2003 vp, s. 26 ja 27), valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp, s. 105, 112; UaVM 2/2006 vp, s. 22 ja 23), valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004 (VNS 6/2004 vp, s. 55; PuVM 1/2004 vp, s. 19), hallituksen esityksessä Eduskunnalle Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 67/2006 vp, s. 91, 97, 98 ja 114; UaVM 13/2006 vp, s. 6 ja 7), hallituksen esityksessä Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp, s. 104, 111–113, 126, 127 ja 158; UaVM 6/2008 vp, s. 17–20), valtioneuvoston selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta 2009 (VNS 1/2009 vp, s. 63, 70 ja 94; UaVM 5/2009 vp, s. 16) ja valtioneuvoston selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta 2012 (VNS 6/2012 vp, s. 10, 55, 86 ja 87; UaVM 1/2013 vp, s. 24 ja 36). Ulkoasiainministeriö antoi ulkoasiainvaliokunnalle sen pyynnöstä (UaVM 13/2006 vp) myös erillisen VTT Teija Tiilikaisen laatiman selvityksen avunantovelvoitteen vaikutuksista ja toimeenpanoon vaadittavista toimenpiteistä (UTP 7/2008 vp).

Ranska esitti marraskuun 13 päivänä 2015 tehtyjen Pariisin iskujen johdosta keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisen pyynnön EU:n jäsenvaltioille ulkoasiainneuvostossa (puolustusministerit) 17 päivänä marraskuuta 2015. Lausekkeeseen ei ollut aiemmin vedottu, eikä sen toimeenpanoa koskevia kysymyksiä tai sen vaikutuksia ollut juurikaan käsitelty EU:n jäsenvaltioiden keskuudessa. Ranska ei esittänyt EU:n yhteisvastuulausekkeen aktivoimista eikä myöskään konsultaatio- tai muita toimia Naton puitteissa. Puolustusministereiden käsitellessä asiaa 17 päivänä marraskuuta 2015 kaikki jäsenvaltiot käyttivät puheenvuoron, jossa esitettiin yksiselitteinen tuki Ranskalle ja sen esittämälle avunantolausekkeen aktivoinnille. Avun luonteen osalta Ranska totesi pyytävänsä kahdenvälistä apua kumppaneiltaan kunkin kykyjen mukaan. Vedottuaan keskinäisen avunannon lausekkeeseen Ranska kävi kahdenvälisiä keskusteluja

LUONNOS

16.2.2016

jäsenvaltioiden kanssa niiden mahdollisuuksista osallistua lausekkeen toimeenpanoon. Painopiste oli Ranskan kansainvälisen kriisinhallintaosallistumisen korvaamisessa muiden EU-maiden toimin, ja Ranskan omien voimavarojen vapauttamisessa terrorismin vastaiseen toimintaan. Suomessa asiaa käsiteltiin sekä EU-ministerivaliokunnassa että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa.

Ranskan EU:n jäsenvaltioille esittämä tukipyynnö on laajentanut jäsenvaltioiden keskuudessa aiemmin vallinnutta käsitystä keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamisalasta. Aseellisella hyökkäyksellä on tähän saakka katsottu tarkoitettuna ennen kaikkea kolmannen maan EU:n jäsenvaltioon kohdistamaa aseellista hyökkäystä. Ranskan tukipyynnön seurauksena vahvistui se, että lausekkeen soveltamisalan voidaan arvioida ulottuvan myös muihin, aseellisiin hyökkäyksiin rinnastuviin vakaviin turvallisuusuhkiin. Ranskan toiminta osoittaa, että lausekkeeseen vetoaminen perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa huomioidaan myös poliittiset ja sotilaalliset näkökohdat.

EU-mekanismit

Valtiot, EU ja kansainväliset järjestöt ovat luoneet erilaisia koordinaatiomekanismeja uhkien torjuntaan ja hallintaan. Ne perustuvat kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin ja yhteistyörakenteisiin. Tavoitteena on mahdollistaa avun antaminen toisille valtioille sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen käyttöön esimerkiksi terrorismin, luonnononnettomuuksien, katastrofien ja muiden hätätilanteiden toteutuessa tai niiden uhatessa. Vastaavasti valtiot voivat saada tukea muilta valtioilta, EU:lta ja kansainvälisiltä järjestöiltä.

Eräs tällainen mekanismi on EU:n pelastuspalvelumekanismi, joka on perustettu Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisellä päätöksellä (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1313/2013/EU unionin pelastuspalvelumekanismista) parantamaan ja tehostamaan Euroopan maiden yhteistyötä ja helpottamaan koordinoitua pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Katastrofiapuun voi kuulua tärkeänä osana ja viimeisenä keinona sotilaallisten voimavarojen käyttö siviilipelastuspalvelun johdolla. Sotilaallisiin voimavaroihin voi tällöin kuulua kuljetus-, logistiikka- tai lääkintätukea. Silloin, kun sotilaallisten voimavarojen käyttö pelastuspalveluoperaatioiden tukena katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, asevoimien kanssa tehtävässä yhteistyössä on noudatettava niitä menettelytapoja, menettelyjä ja perusteita, jotka EU:n neuvosto tai sen toimivaltaiset elimet vahvistavat.

EU:n taisteluosastot (EU Battlegroup, EUBG)

EU:n taisteluosastot (*EU Battlegroup, EUBG*) ovat unionin nopean toiminnan työkalu. Eri maaryhmien muodostamien taisteluosastojen tarkoituksena on vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja sen keinovalikoimaa kriisinhallinnassa sekä edistää jäsenmaiden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä. Yleisen kehyksen taisteluosastojen toiminnalle muodostaa EU:n taisteluosastokonsepti. Taisteluosastojen eräs keskeinen käyttötarkoitus on YK:n tukeminen. EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää myös siviilien evakuointioperaatioon. Lisäksi kyseeseen voisi tulla avustaminen humanitaarisen avun toimittamisessa. Taisteluosastojen vahvuus on keskimäärin 2000 sotilasta. Kunkin taisteluosaston valmiusvuoro kestää puoli vuotta ja EU:lla on valmiudessa lähtökohtaisesti kaksi taisteluosastoa samanaikaisesti. EU:n käynnistämiin kriisinhallintaoperaatioihin joukot on kuitenkin koottu perinteisellä joukkojenmuodostusprosessilla. Taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty.

LUONNOS

16.2.2016

Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin vuosina 2007 ja 2011 Saksan ja Alankomaiden johdolla sekä vuosina 2008, 2011 ja 2015 Ruotsin johdolla. Vuonna 2016 Suomi osallistuu Ison-Britannian johtamaan taisteluosastoon. Taisteluosastoon kuuluvat suomalaiset joukot on asetettu korkeaan valmiuteen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain perusteella.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on pitänyt oikeana ja perusteltuna valtioneuvoston lähestymistapaa, jossa taisteluosastojen käyttötarkoitus ja sen rajoitukset ovat ainoa kriteeri, jonka kautta voidaan jollakin tavalla arvioida taisteluosaston mahdollista käyttöä. Taisteluosaston käytön tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollista kaikissa kriiseissä. Taisteluosastoa voidaan käyttää niin sotilaallisiin konflikteihin kuin luonnon tai ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin. Valiokunta yhtyi valtioneuvoston arvioon siitä, että viime kädessä se, missä ja miten taisteluosastoa käytetään, on aina poliittinen päätös. Valiokunta painotti myös, että EU:n neuvoston päätös taisteluosaston käyttämisestä johonkin tiettyyn operaatioon on ratkaiseva myös Suomen osallistumisen ja päätöksenteon kannalta (UaVM 14/2006 vp – VNS 8/2006 vp).

Ulkoasiainvaliokunta katsoi edelleen, että kynnys EU:n taisteluosastojen käytölle ei saa muodostua liian korkeaksi ja että käytön tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollista kaikissa kriiseissä, joiden hoitamiseen taisteluosaston suorituskyky ja operaation konseptin mukainen maksimikesto (4 kuukautta) antaa realistiset mahdollisuudet (UaVM11/2007 vp – VNS 2/2007 vp). Suomi on pyrkinyt aktiivisesti edistämään taisteluosastojen käytettävyyttä. Taisteluosastojen käytettävyyden edistämistä peräänkuulutettiin muun muassa valtioneuvoston EU-selontekoon liittyvässä ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa, jossa todettiin taisteluosastojen voivan vahvistaa EU:n strategista uskottavuutta vain, jos niiden käyttöön on todellinen valmius ja kyky (UaVL 8/2013 vp).

Niin sanotut Petersbergin tehtävät

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 (1) artiklan mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se turvaa unionin operatiivisen toimintakyvyn, joka perustuu siviili- ja sotilasvoimavaroihin. Unioni voi käyttää niitä unionin alueen ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti. Nämä tehtävät toteutetaan jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamia voimavaroja käyttäen. Tehtäviin, joita toteuttaessaan unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja, kuuluvat yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen mukaan luettuina. Kaikilla näillä tehtävillä voidaan edistää terrorismin torjumista, myös siten, että annetaan tukea kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella. Neuvosto päättää tehtävistä ja määrittelee tehtävien tavoitteet ja laajuuden sekä niiden yleiset toteuttamistavat. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja valvoo neuvoston alaisuudessa tiiviissä ja jatkuvassa yhteydessä poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan tehtävien siviili- ja sotilasnäkökohtien yhteensovittamista.

EU:ssa käydään keskustelua edellä mainittujen niin sanottujen Petersbergin tehtävien toimeenpanosta. Esillä ovat myös mahdollisuudet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti antaa tehtäviä jäsenvaltioiden muodostamille maaryhmille, jotka ovat siihen halukkaita ja joilla on tehtävään tarvittavat resurssit. Taustalla on tarve mukauttaa EU:n toimintaa muuttuvaan toimintaympäristöön.

2.2.2 Muita kansainvälisen yhteistyön muotoja

Alueellinen puolustusyhteistyö

Pohjoismainen puolustusyhteistyö (*Nordic Defence Cooperation*, Nordefco) on laajentunut ja syventynyt viime vuosien aikana ja kaikki Pohjoismaat ovat sekä poliittisella että sotilaallisella tasolla sitoutuneet yhteistyön kehittämiseen. Pitkät yhteistyöperinteet, maantieteellinen läheisyys, jaettu turvallisuusympäristö sekä yhteiset tarpeet ja tavoitteet mahdollistavat yhteistyön, vaikka Pohjoismaiden puolustusratkaisut eroavat toisistaan. Pohjoismaisen puolustusyhteistyön lähtökohtana on yhteisen edun tavoittelu ja joustavuus. Kukin maa voi päättää tapauskohtaisesti yhteistyöhankkeisiin osallistumisesta. Yhteistyötä ohjaavan, marraskuussa 2009 allekirjoitetun yhteisymmärryspöytäkirjan (*Memorandum of Understanding between the Ministry of Defence of the Kingdom of Denmark and the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry for Foreign Affairs of Iceland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the Government of the Kingdom of Sweden on Nordic Defence Cooperation*) mukaan tarkoituksena on vahvistaa osallistujamaiden kansallista puolustusta, löytää synergiaetuja ja edistää tehokkaita yhteisiä ratkaisuja.

Pohjoismaat antoivat yhteisen solidaarisuusjulistuksen pohjoismaisen ulkoministerikokouksen julkilausumassa 5 päivänä huhtikuuta 2011. Pohjoismainen solidaarisuusjulistus koskee muun muassa luonnononnettomuuksia ja ihmisen aiheuttamia onnettomuuksia, kyberhyökkäyksiä ja terrorihyökkäyksiä. Jos jokin Pohjoismaa on uhkien kohteena, toiset Pohjoismaat antavat solidaarisuusjulistuksen mukaan apua asianmukaisin keinoin. Solidaarisuusjulistus ei koske puolustusyhteistyötä eikä sotilaallisten keinojen käyttämistä. Ruotsi on lisäksi antanut yksipuolisen solidaarisuusjulistuksen vuonna 2009. Ruotsin julistus kattaa myös sotilaallisen avun antamisen ja vastaanottamisen.

Myös pohjoismaiden ja Baltian maiden sekä niin sanotun Pohjoisen ryhmän yhteistyö puolustuksen alalla kasvaa. Baltian maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä painottuvat turvallisuus- ja puolustuspoliittinen dialogi, harjoitusyhteistyö, ilmatilannekuvan kehittäminen, kyberyhteistyö, puolustuskapasiteetin vahvistaminen kolmansissa maissa, puolustusmateriaaliyhteistyö sekä dialogi puolustusteollisuuden kanssa ja yhteistyö kriisinhallinnassa. Pohjoinen ryhmä, johon kuuluvat Pohjoismaat, Baltian maat, Alankomaat, Iso-Britannia, Puola ja Saksa, on ensisijassa puolustuspoliittinen keskustelufoorumi. Samanaikaisesti myös yhteistyötä suorituskykyjen ja harjoitustoiminnan osalta kartoitetaan erityisesti tilanteisiin, joissa pohjoismaiden tai pohjoismaiden ja Baltian maiden ryhmä olisi yhteistyön kannalta liian suppea.

Suomen ja Ruotsin kahdenvälisen yhteistyön tiivistäminen on osa pohjoismaista yhteistyötä ja sen kehittämistä sekä täydentää sitä. Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön tavoitteena on puolustuksen suorituskyvyn ja yhteistoimintakyvyn parantaminen.

Suomen ja Ruotsin puolustusvoimat luovuttivat tammikuussa 2015 maiden puolustusministereille yhteisen raportin kahdenvälisen puolustusyhteistyön tiivistämisedellytyksistä. Raportissa todetaan, että maiden välisen puolustusyhteistyön tiivistäminen nähdään hyödylliseksi. Puolustusvoimien raportti koski rauhan ajan puolustusyhteistyötä. Puolustusvoimat toteavat raportissaan, että yhteistyön ulottaminen myös kriisi- ja konfliktitilanteisiin lisäisi huomattavasti yhteistyön toiminnallista arvoa ja samalla luotaisiin paremmat edellytykset yhteistyön taloudelliselle tehokkuudelle.

Lyhyellä aikavälillä Ruotsin kanssa tehtävän puolustusyhteistyön tiivistäminen on mahdollista erityisesti koulutus- ja harjoitustoiminnassa sekä tilannekuvayhteistyössä ja pidemmällä aikavälillä myös

LUONNOS

16.2.2016

aluevalvontatoimien osalta. Lähtökohtana maiden välisen yhteistyön tiivistämisessä on, että muun muassa alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa voidaan toimia yhdessä ja että myös sotilaallisen avun antamisen ja vastaanottamisen tulee olla mahdollista. Suomen ja Ruotsin puolustusvoimat jatkavat myös selvitystyötä, jossa tarkastellaan mahdollisuuksia yhteisiin sotilaallisiin toimiin kriisi- ja konfliktitilanteissa.

Pohjois-Atlantin liiton (Nato) nopean toiminnan joukot (NRF)

Naton nopean toiminnan joukkojen (*NATO Response Force, NRF*) tehtävät kattavat lähtökohtaisesti kaikki Naton tehtävät. Päätöksen NRF:n käyttämisestä tekee Pohjois-Atlantin neuvosto (*North Atlantic Council, NAC*). Toistaiseksi Nato ei ole käyttänyt NRF:ää kokonaisuudessaan operaatioihin, mutta sen osia on käytetty humanitaarisen avun toimittamiseen hurrikaani Katrinan ja Pakistanin maanjäristyksen jälkeen vuonna 2005. NRF-joukkoja on käytetty myös vuoden 2004 vaalien tukitehtävissä Afganistanissa ja joukkoja oli valmiudessa vuoden 2004 Ateenan olympialaisten aikana. Mahdollisuus käyttää NRF-joukkoja oli esillä Lontoon olympialaisten yhteydessä vuonna 2012. Nato voi jatkossakin käyttää NRF-joukkoja kriisinhallinnan lisäksi myös muihin tehtäviin, kuten suurten yleisötapahtumien yhteydessä ennakoivasti tai suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden taikka terrori-iskun jälkiseurausten hallintaan tai terrorismin uhkatilanteessa. NRF on muodostunut keskeiseksi työkaluksi asevoimien suorituskykyjä kehitettäessä, ja sen merkitys koulutus- ja harjoitustoiminnassa tulee jatkossa kasvamaan.

Naton valmiutta ja toiminnan nopeutta kehitetään uudistamalla nopean toiminnan joukkoja mm. uusien erittäin nopean toiminnan joukkojen perustamisella. Uudistettu NRF muodostuu valmiusvaatimusten pohjalta kolmesta kokonaisuudesta: Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), Initial Follow-on Forces Group (IFFG) ja Follow on Forces Group (FFG). VJTF muodostuu maakomponentista, merikomponentista, ilmakomponentista, erikoisjoukkokomponentista, suojeluyksiköiden johto-osista, esikuntaosista, komento- ja johto-osista ja huollon tukiosista. Maavoimakomponenttia ylläpidetään kehysvaltiojohtoisesti. Uudistettu NRF on käytettävissä kaikkien Naton tehtävien toteuttamiseen. Kumppaneiden osallistumisen periaatteet säilyvät ennallaan.

Erillään NRF:stä on myös perustettu kehysvaltioryhmiä, joiden tarkoituksena on suorituskykyjen ylläpitäminen ja kehittäminen, myös kriisinhallinnassa. Ison-Britannian johtaman kehysvaltioryhmän puitteissa on luotu erillinen Joint Expeditionary Force (JEF) suorituskykyjen kehittämiseksi. Ison-Britannian lisäksi Saksa, Italia ja Turkki johtavat kehysvaltioryhmiä, joiden painotukset eroavat suorituskykyjen kehittämisessä. Myös kumppanimaat voivat osallistua kehysvaltioryhmien toimintaan.

NRF:ään voivat osallistua Naton jäsenvaltioiden lisäksi tietyt kriteerit täyttävät kumppanimaat. Edellytyksenä kumppanimaiden osallistumiselle on, että niiden tarjoamat joukot on evaluoitu ja sertifioitu Naton arviointiohjelman ylimmälle tasolle (*Nato Evaluation Level, NEL2*). Kumppaneiden osallistuminen on aina luonteeltaan täydentävää ja kumppanimaat määrittävät sen kansallisten lähtökohtiensa mukaisesti. Kumppaneiden osallistuminen NRF-operaatioon ratkaistaan Natossa erikseen.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous (TP-UTVA) linjasi 7 päivänä maaliskuuta 2008, että Suomi vahvistaa halukkuutensa osallistua NRF:ää täydentävään toimintaan. Eduskunnalle annettiin asiasta selonteko (VNS 1/2008 vp). Suomen ensimmäinen kontribuutio joukkopooliin oli maavoimien suojelun erikoisosasto vuodeksi 2012. Vuonna 2013 joukkopooliin kuului maavoimien erikoisoperaatio-osasto, vuonna 2014 ilmavoimien valmiusyksikkö ja

LUONNOS

16.2.2016

vuonna 2015 merivoimien rannikkojääkärikomppania. Vuodeksi 2016 joukkopooliin on ilmoitettu maavoimien helikopteriosasto ja maavoimien jääkärikomppania sekä vuodeksi 2017 merivoimien alus ja maavoimien suojelun erikoisosasto. Vuodeksi 2018 FFG-joukkopooliin ilmoitetaan ilmavoimien valmiusyksikkö. Suomi valmistautuu osallistumaan myös uudistettuun NRF:ään kumppanimaan roolissa. Mikäli NRF-joukkoja on tarpeen täydentää joukkopooliin kuuluvilla joukoilla, johon suomalaisiakin joukkoja on ilmoitettu, näiden osallistumisesta tehtäisiin erillinen kansallinen päätös.

2.2.3 Muiden maiden lainsäädäntö

Kansainvälisessä vertailussa on hyödynnetty tietoja, jotka saatiin ulkoasiainministeriön 25 päivänä maaliskuuta 2015 asettaman kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tekemässä kansainvälisessä vertailussa. Tässä hallituksen esityksessä on kuvattu muiden maiden lainsäädäntöä olennaisilta osilta. Kansainväliseen vertailuun valittiin yhdeksän maata: Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Viro. Vertailussa on mukana sekä sotilaallisesti liittoutuneita että liittoutumattomia maita. Vertailussa on pyritty selvittämään erityisesti, onko selvityksen kohteena olevissa maissa säädetty erillistä lainsäädäntöä EU:n yhteisvastuu- ja keskinäisen avunannon lausekkeiden täytäntöön panemiseksi.

EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen toimeenpanemiseksi ei ole annettu erillistä lainsäädäntöä vertailun kohteena olleissa maissa. Lausekkeiden täytäntöönpanossa tukeudutaan useimmissa maissa perustuslain toimivaltasäätelyyn ja sitä toimialoitain täydentävään lainsäädäntöön. Päätöksentekoa koskevista menettelyistä on suuria maakohtaisia eroja.

Alankomaat

Alankomaiden asevoimien tehtävät johdetaan Alankomaiden perustuslain 97 artiklasta, jonka mukaan Alankomailla on oltava asevoimat kuningaskunnan puolustamiseksi ja sen etujen turvaamiseksi, sekä kansainvälisen oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi ja edistämiseksi. Tehtäviin katsotaan sisältyvän muun muassa kriisinhallinta ulkomailla, humanitaarinen apu sekä kotimaassa että ulkomailla, yhteiset operatiot siviiliorganisaatioiden kanssa normaalioloissa ja poikkeusoloissa, kuten luonnon- ja humanitaarisissa katastrofeissa, sekä Alankomaiden kansalaisten evakuointi ulkomailta.

Asevoimien käyttöä ulkomailla sääntelee perustuslain 100 artikla. Kyseinen artikla toimii joukkojen lähettämisen laajempina kehyksenä, ja konkreettiset kriteerit, jotka päätöksenteossa on otettava huomioon, ovat vuodesta 1995 lähtien sisältyneet ns. arviointikehiköön. Kriteereihin kuuluu muun muassa sen arviointi, edistääkö osallistuminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilymistä, onko osallistuminen kansainvälisen oikeuden mukaista, ja ovatko operaation tavoitteet realistisesti saavutettavissa. Sotilaallisten voimavarojen käyttö ulkomailla on kriisinhallinnan ohella mahdollista myös perustuslain asevoimille antamien kahden muun tehtävän toteuttamiseksi: YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisen erillisen tai kollektiivisen itsepuolustuksen toteuttamiseksi, ja Alankomaiden etujen turvaamiseksi.

Irlanti

Irlannin puolustuslakiin sisältyvät kriteerit, joiden perusteella irlantilainen rauhanturvajoukko voidaan lähettää ulkomaille osallistumaan rauhanturvaoperaatioihin. Osallistuminen perustuu ns. kolmoisluokko -mekanismiin: operaation täytyy perustua YK:n valtuutukseen, sillä täytyy olla hallituksen hyväksyntä, minkä

LUONNOS

16.2.2016

lisäksi parlamentin on hyväksyttävä osallistuminen päätöksellään. Parlamentin hyväksyntää ei edellytetä silloin, kun on kyse aseettomasta operaatiosta tai lähetettävä joukko koostuu enintään 12 sotilaasta.

Puolustusvoimien joukkoja voidaan hallituksen päätöksellä myös lähettää osallistumaan koulutukseen ja järjestämään koulutusta, valvonta-, tarkkailu- ja neuvontatehtäviin, osallistumaan tiedustelu- ja tiedonkeruutehtäviin, tai ryhtymään humanitaarisiin toimenpiteisiin tapahtuneeseen tai mahdollisesti uhkaavaan katastrofiin tai hätätilanteeseen vastaamiseksi. Joukkojen lähettäminen ei näissä tapauksissa edellytä parlamentin etukäteistä hyväksyntää.

Itävalta

Itävalta on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn vuoden 1955 neutraliteettilain mukaisesti puolueeton maa. Puolueettomuus katsotaan usein oleelliseksi osaksi Itävallan identiteettiä, mutta sen ei ole katsottu estävän osallistumista EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Itävallan liittyessä Euroopan unioniin maan perustuslakiin lisättiin 23f artikla, jonka mukaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehdyt päätökset ohittavat neutraliteettilain säännökset.

Itävallan osallistumista toimintaan ulkomailla säännellään kriisinhallintalaissa. Laki kuuluu Itävallan perustuslakien kokonaisuuteen. Lain 1 artiklan nojalla itävaltalaisia joukkoja tai yksittäisiä asiantuntijoita voidaan lähettää ulkomaille turvaamaan rauhaa demokratian ja oikeusvaltion edistämiseksi tai ihmisoikeuksien suojaamiseksi kansainvälisten järjestöjen tai ETYJ:n puitteissa tai EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehdyn päätöksen täytäntöön panemiseksi. Laki koskee lisäksi joukkojen tai yksittäisten henkilöiden lähettämistä humanitaariseen tai katastrofiapuun, etsintä ja -pelastustoimiin, tai näihin liittyvään koulutukseen, sekä osallistumista sotilaallisen maanpuolustuksen alalla toimeenpantavaan koulutukseen ja harjoitukseen. Osallistumisessa on otettava huomioon muun muassa Itävallan kansainvälisoikeudelliset velvoitteet sekä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja.

Norja

Norjan perustuslain 25 ja 26 artiklojen nojalla kuningas on armeijan ylipäällikkö. Käytännössä kuninkaan päätösvaltaa käyttää nykyisin hallitus, joka päättää joukkojen lähettamisestä kansainvälisiin operaatioihin. Hallituksella on velvollisuus konsultoida parlamenttia. Parlamentin kanta joukkojen lähettämiseen hankitaan lähtökohtaisesti laajennetussa ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnassa. Valiokunnan kanta ei ole oikeudellisesti sitova, mutta käytännössä sitä pidetään hallitusta poliittisesti sitovana.

Perustuslain 25 artikla määrää myös rajat ulkomaisten joukkojen tulolle Norjaan. Artiklan nojalla ulkomaisia joukkoja ei saa tulla Norjaan ilman parlamentin suostumusta, pois lukien joukot, jotka tulevat Norjan asevoimien avuksi puolustauduttaessa ulkomaista aseellista hyökkäystä vastaan.

Puola

Puolan perustuslain 146 artiklan nojalla valtioneuvosto vastaa valtion sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta, sekä ulkosuhteiden ja kansallisen puolustuksen yleisestä kontrollista. Perustuslain 133 artiklan nojalla Puolan presidentti tekee yhteistyötä pääministerin ja asianomaisen ministerin kanssa ulkopoliitikassa. Presidentti on perustuslain 134 artiklan nojalla armeijan ylipäällikkö, ja käyttää rauhanaikana komentovaltaa suhteessa armeijaan puolustusministerin kautta.

LUONNOS

16.2.2016

Toiminta kansainvälisissä sotilaallisissa operaatioissa perustuu maan perustuslakiin, minkä lisäksi erillisellä lailla on säädetty osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan ja muusta sotilasresurssien käytöstä tai oleskelusta ulkomailla. Lain 2 artiklan nojalla asevoimien käytöllä ulkomailla tarkoitetaan asevoimien osallistumista aseellisiin selkkauksiin tai Puolan tai sen liittolaisten joukkojen vahvistamiseen, rahanturvaoperaatioihin taikka terrorismin torjuntaan tai sen seurausten hallintaan. Asevoimien oleskelu ulkomailla mahdollistaa puolestaan osallistumisen sotilaskoulutukseen tai -harjoituksiin, pelastus- ja etsintätoimintaan (poislukien meripelastus), humanitaariseen avustustoimintaan sekä edustustoimintaan.

Ranska

Ranskassa turvallisuus- ja puolustuspoliittista päätöksentekoa määrittelee presidentin vahva rooli. Parlamentin rooli on rajallinen. Ranskan perustuslain 35 artiklan mukaan sodanjulistuksen valtuuttaa parlamentti. Presidentti armeijan ylipäällikkönä päättää asevoimien osallistumisesta toimintaan ulkomailla. Ranskan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa suunnittelee, ohjaa ja johtaa kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen neuvosto puheenjohtajanaan presidentti. Päätöksenteon kriisitilanteissa ja sotilaallisten toimenpiteiden osalta valmistelee puolustusneuvoston rajoitettu kokoonpano, jossa puhetta johtaa presidentti. Vaikka presidentti tekee keskeisimmät päätökset, perustuslain 21 artiklan nojalla pääministeri kuitenkin vastaa kansallisesta puolustuksesta.

Perustuslain 35 artiklan sanamuodon mukaisesti hallituksen on tiedotettava parlamenttia päätöksestään lähettää asevoimat toimimaan ulkomailla viimeistään kolmen päivän kuluttua kyseisen väliintulon alkamisesta, ja esitettävä tässä yhteydessä tavoitteet, jotka toiminnalla pyritään saavuttamaan. Parlamentissa voidaan tiedonannon seurauksena käydä keskustelua, mutta sen johdosta ei järjestetä äänestystä. Silloin kun intervention kesto ylittää neljä kuukautta, hallituksen on alistettava sen pidentämisestä päättäminen parlamentin hyväksyttäväksi.

Ruotsi

Ruotsin hallitusmuoto (Regeringsform) sisältää määräykset toimivallanjaosta parlamentin ja hallituksen välillä koskien päätöstä aseellisten joukkojen lähettämisestä ulkomaille. Hallitusmuodon 15 luvun 13 §:n perusteella hallitus voi asettaa Ruotsin puolustusvoimat kansainvälisen oikeuden mukaisesti puolustamaan valtakuntaa aseelliselta hyökkäykseltä tai estämään valtakunnan alueen loukkaamisen. Hallitusmuodon 15 luvun 16 §:ään sisältyvät edellytykset ruotsalaisen aseellisen joukon lähettämiselle ulkomaille silloin, kun kyse ei ole hyökkäystilanteeseen vastaamisesta. Lainkohdan nojalla hallitus voi ensinnäkin päättää lähettää joukkoja toteuttamaan parlamentin hyväksymää kansainvälistä velvoitetta. Toisekseen joukkoja voidaan lähettää toimimaan ulkomailla hallituksen päätöksellä silloin, kun valtuutus siihen perustuu lakiin, joka määrittää toimenpiteiden edellytykset. Kolmanneksi joukkojen lähettäminen on mahdollista jos parlamentti suostuu lähettämiseen yksittäisessä tilanteessa. Kun Ruotsi osallistuu aseellisiin joukoin kansainvälisiin yhteisoperaatioihin, sovelletaan kolmatta toimivaltaperustetta.

Hallitusmuodon 15 luvun 16 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja päätösvallan delegointilakeja on kaksi: laki ulkomailla annettavasta sotilaskoulutuksesta, jonka perusteella hallitus voi päättää aseistetun joukon lähettämisestä osallistumaan rauhaa edistävään koulutukseen, sekä laki aseellisen joukon ulkomaanpalveluksesta, jonka perusteella hallitus voi, YK:n pyynnöstä tai ETYJ:in päätökseen perustuen päättää aseistetun joukon osallistumisesta rauhanturvatoimintaan ulkomailla.

LUONNOS

16.2.2016

Ulkomailla annettavasta sotilaskoulutuksesta annetun lain uudistustarpeita on selvitetty mietinnössä, joka jätettiin 1 päivänä tammikuuta 2015 (Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands – En utökad beslutsbefogenhet för regeringen; SOU 2015:1). Mietinnössä ehdotetaan hallituksen päätösvaltuuksien laajentamista siten, ettei päätösvalta joukkojen lähettämisessä harjoitustoimintaan ulkomaille jatkossa rajoittuisi joukkojen lähettämiseen rauhaa edistävään koulutukseen, vaan että hallituksella olisi valta päättää puolustusvoimien osallistumisesta kaikenkattavaan kansainvälisen yhteistyön puitteissa järjestettävään koulutukseen. Mietintöä sisällöllisesti vastaava hallituksen esityksen luonnos on käsitelty Ruotsin laintarkastuksessa (Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands, Fö2015/00087/RS ja Fö2015/01646/RS). Lainmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Ulkomaisten joukkojen pääsyä Ruotsin alueelle säännellään useissa laeissa, ennen kaikkea ns. maahantuloasetuksessa ja ns. IKFN-asetuksessa. Maahantuloasetuksessa säädellään mm. ulkomaisten valtionilma-alusten, valtionalusten ja sotilasajoneuvojen pääsyä Ruotsin alueelle. Asetuksen lähtökohta on, että Ruotsin hallitus myöntää luvan valtiorajan ylittämiseen.

Ruotsin hallitus antoi 12 päivänä marraskuuta 2015 erityisselvittäjälle toimeksiannon selvittää Ruotsin hallitusmuodon mukaisia edellytyksiä toimia sotilaallisesti välttämättömien poliittisten päätösten jälkeen yhdessä toisen valtion kanssa jompaankumpaan valtioon kohdistuvaan aseelliseen uhkaan vastaamiseksi ja alueloukkausten ehkäisemiseksi näiden valtioiden alueilla sekä rauhan että vieraiden valtioiden kanssa käytävän sodan aikana. Selvitys on annettava viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2016.

Saksa

Saksan parlamentin osallistumisesta liittohallituksen päätöksentekoon Saksan aseellisten joukkojen käyttämisestä ulkomailla säädetään laissa parlamentin osallistumisesta. Perustuslain 87a artiklan 2 kohdassa ja 24 artiklan 2 kohdassa säädetään yleisellä tasolla sotilaallisen voimankäytön puitteista. Perustuslaki ei suoraan säätele asevoimien käyttöä ulkomailla, vaan yllä mainittu laki ja sen sovelluskäytäntö perustuvat ennen kaikkea Saksan valtiosääntötuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti vuosina 1994 ja 2008 annettuihin ratkaisuihin.

Perustuslain 24 artiklan 2 kohta mahdollistaa liittovaltion liittymisen kollektiivisen turvallisuuden järjestöihin ja sallii valtion sitoutuvan sellaisiin itsemääräämisoikeutensa rajoituksiin, jotka edistävät kestävän rauhan aikaansaamista Euroopassa ja maailmassa. Saksa käyttää asevoimiaan ulkomailla vain monenkeskisten rakenteiden, eli YK:n, Naton ja EU:n puitteissa.

Viro

Viron perustuslain 128 §:n nojalla parlamentti päättää presidentin esityksestä sotatilan julistamisesta, liikekannallepanon ja sen purkamisen määrittämisestä, sekä puolustusvoimien käytöstä Viron hallituksen kansainvälisten veloitteiden täyttämiseen.

Viron uusi kansallisen puolustuksen laki (Riigikaitseseadus) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Laki korvasi aiemmat kansallista puolustusta ja puolustusvoimien kansainvälistä yhteistyötä koskevat lait. Kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön pääperiaatteet ovat säilyneet lainmuutoksessa ennallaan.

Lain 33 artiklan nojalla parlamentti päättää puolustusvoimien käytöstä kollektiivisen itsepuolustuksen operaatioihin joko ratifioimalla kollektiivista itsepuolustusta koskevan sopimuksen (kuten Pohjois-Atlantin sopimuksen osalta on tehty), tai sopimuksen puuttuessa tekemällä erillisen päätöksen osallistumisesta.

LUONNOS

16.2.2016

Hallitus määrää puolustusvoimat aloittamaan osallistumisen kollektiivisen itsepuolustuksen operaatiossa ja päättämään sen. Hallituksen määräys katsotaan näissä tilanteissa ainoastaan muodolliseksi päätökseksi. Suurin muutos aiempaan oikeustilaan verrattuna sisältyy lain 34 artiklan 4 momenttiin, jonka mukaan parlamentti päättää ensimmäisen joukkojen luovuttamista koskevan päätöksensä jälkeen henkilöstön määrälle vuosittaisen ylärajan, jonka puitteissa aktiivipalveluksessa oleva henkilöstö voi osallistua toiseen Naton tai sen jäsenvaltion, EU:n tai YK:n johtamaan operaatioon.

Muissa, esimerkiksi YK:n peruskirjan määräysten perusteella aloitetuissa operatioissa, parlamentti päättää puolustusvoimien osallistumisesta yksittäistapauksittain, paitsi jos 1) puolustusvoimien käyttö perustuu Viron ratifioimaan valtiosopimukseen, tai 2) osallistuminen tapahtuu osana Naton, sen jäsenvaltion tai EU:n nopean toiminnan joukkoja. Jälkimmäisessä tapauksessa parlamentti määrittelee päätöksessään ne joukot, joihin Viron puolustusvoimien asianomainen yksikkö osallistuu, sekä ylärajan tällaisiin nopean toiminnan joukkoihin osallistuvan sotilashenkilöstön määrälle.

Kansallisen puolustuksen lakiin sisältyy myös säännöksiä muun muassa ulkomaisten joukkojen sekä valtionalusten, valtionilma-alusten ja ajoneuvojen läpikulusta Viron alueen kautta sekä ulkomaisten joukkojen voimankäyttöoikeuksista.

2.3 Nykytilan arviointi

Ulkoasiainministeriön 14 päivänä toukokuuta 2013 asettaman työryhmän mietinnössä arvioitiin lainsäädännön muutostarpeita kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä, erityisesti EU:n yhteisvastuulauseketta ja keskinäistä avunannon lauseketta sovellettaessa (Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmän mietintö, Ulkoasiainministeriön julkaisu 11/2014). Työryhmä esitti muutoksia kriisinhallintaa koskevaan lainsäädäntöön.

Työryhmän työssä nousi esille tarve täydentää tietyiltä osin sääntelyä, joka koskee kansallista päätöksentekoa avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa. Lisäksi havaittiin, että sääntelyä on tarve täydentää koskien sotilaallisten voimavarojen käyttöä avun antamisessa ja vastaanottamisessa. Sääntelyä tulisi täydentää sekä sotilaallisia voimavaroja että siviiliviranomaisia koskien ainakin kansainväliseen apuun tarvittavien toimivaltuuksien, voimankäytön ja henkilöstön aseman osalta. Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon tilanteet, joissa Suomen viranomainen antaa apua Suomen alueen ulkopuolella ja toisaalta tilanteet, joissa ulkomainen viranomainen toimii Suomen alueella. Lisäksi korostettiin tarvetta varmistaa viranomaisten välinen koordinaatio.

Ulkoasiainministeriön asettaman työryhmän lisäksi lainsäädännön muutostarpeita on tarkasteltu puolustushallinnossa. Tässä tarkastelussa on keskitytty puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan.

Seuraavassa on arvioitu esiin nousseita kysymyksiä yksityiskohtaisemmin.

2.3.1 Avun antaminen

Puolustusvoimien tehtävät ja toimivaltuudet

Kansainvälinen toiminta sisältyy kiinteästi kaikkiin puolustusvoimien tehtäviin eli Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, muiden viranomaisten tukemiseen ja osallistumiseen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

LUONNOS

16.2.2016

Puolustusvoimista annetussa laissa ei ole tehtävää ja toimivaltuuksia, jotka mahdollistaisivat puolustusvoimien osallistumisen esimerkiksi toisen valtion aluevalvontaan tai sotilaallisen avun antamiseen toisen valtion pyynnöstä esimerkiksi EU:n yhteisvastuulausekkeen tai keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella taikka muuhun vastaavaan tehtävään osana kansainvälistä yhteistyötä.

Kysymys on noussut esiin EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanoon liittyviä lainsäädännön muutostarpeita selvitetessä. Samoin kysymys nousi esiin, kun alustavasti arvioitiin, voisiko Suomi osallistua Islannin ilmatilan valvontaan yhdessä Norjan ja Ruotsin kanssa. Kysymystä on arvioitu myös kehitettäessä Suomen ja Ruotsin kahdenvälistä puolustusyhteistyötä.

Puolustusvoimista annetun lain mukaan puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu mm. maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen, alueellisen koskemattomuuden turvaaminen sekä kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Myös aluevalvontalaki koskee Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista. Puolustusvoimat ei voi antaa määräyksiä tai käyttää voimakeinoja toisen valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi.

Ainoat erikseen mainitut puolustusvoimien kansainväliset tehtävät puolustusvoimista annetussa laissa ovat osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta toisen Suomen viranomaisen tukena sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Puolustusvoimien kansainvälisen harjoitustoiminnan katsotaan sisältyvän puolustusvoimien kaikkiin tehtäviin. Mikäli arvioitaisiin perustelluksi käyttää puolustusvoimien resursseja laajemmin avun antamiseen, puolustusvoimista annetussa laissa säädettyjä puolustusvoimien tehtäviä ja toimivaltuuksia, mukaan lukien voimankäytösääntely, tulisi täydentää niin, että ne mahdollistaisivat puolustusvoimien osallistumisen myös muuhun kansainväliseen toimintaan.

Voimakeinojen käyttö tuettaessa toista Suomen viranomaista

Puolustusvoimat voi voimassa olevan lainsäädännön nojalla tukea kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla sisäministeriön hallinnonalaa ja muitakin Suomen viranomaisia näiden antaessa apua toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Lainsäädäntöä tulisi kuitenkin täydentää siten, että lainsäädäntö mahdollistaisi myös puolustusvoimien voimakeinojen käytön sen tukiessa toista Suomen viranomaista. Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille mahdollistaa voimakeinojen käytön tietyissä tilanteissa, mutta kyseinen laki ei sovellu Suomen alueen ulkopuolella.

Voimakeinojen käyttö rajattiin puolustusvoimista annetun lain 12 §:n ulkopuolelle, kun lakiehdotusta käsiteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Rajauksen syy oli ennen muuta se, että toisen valtion auttamiseen näytti olevan mahdollista käyttää myös sellaisia varusmiesosastoja, joihin kuului muitakin kuin avunantotehtäviin vapaaehtoisesti ilmoittautuneita (PeVL 51/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi, että varautuminen yhteisvastuuseen mahdollisesti perustuvan voimakeinoavun antamiseen toiselle valtiolle edellyttää muun ohella lain tasolla annettavia säännöksiä esimerkiksi avunannon edellytyksistä samoin kuin apua antavista joukoista ja niiden oikeudellisesta asemasta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottavasta menettelystä päättää avun antamisesta. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston piirissä on siksi aiheellista ryhtyä toimenpiteisiin

LUONNOS

16.2.2016

yhteisvastuusta jäsenvaltiolle mahdollisesti johtuvien veloitteiden selvittämiseksi ja tarvittaessa veloitteiden täyttämisen mahdollistavan lainsäädännön aikaansaamiseksi (PeVL 51/2006 vp).

Puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen muutoin kuin toisen Suomen viranomaisen tukena

Puolustusvoimien resursseja on tarve käyttää myös sellaiseen kansainväliseen yhteistyöhön, joka ei liity Suomen sotilaalliseen puolustamiseen tai joka ei ole sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain tarkoittamaa toimintaa, harjoitustoimintaa eikä tukea toiselle Suomen viranomaiselle.

Lainsäädäntöä on tarpeen tarkistaa tilanteissa, joissa EU:n taisteluosastoja (EUBG) tai Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF), joihin Suomi on sitoutunut, käytettäisiin muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Kyseessä voisi olla tilanne, jossa näitä joukkoja olisi tarve käyttää kansainväliseen tehtävään, joka ei olisi sotilaallista kriisinhallintaa.

Suomen osallistuessa EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin sotilasosastot on asetettu korkeaan valmiuteen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti, ja mikäli joukot lähetettäisiin sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon, tehtäisiin päätös operaatioon osallistumisesta saman lain perusteella. Samoin mahdollinen päätös osallistumisesta NRF-operaatioon, joka olisi sotilaallista kriisinhallintaa, tehtäisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetään nopeutetusta menettelystä eduskunnan kuulemisen osalta tilanteessa, jossa korkeaan valmiuteen asetetulla sotilasosastolla päätetään osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tältä osin tulee huomioitavaksi se, että säännös ei sovellu tilanteeseen, jossa valmiusosastoa käytettäisiin muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Mikäli EU:ssa tai Natossa päätettäisiin käyttää nopean toiminnan joukkoja muuhun kuin kriisinhallintaan, Suomen osalta arvioitavaksi tulisi voimassa olevan puolustusvoimista annetun lain 12 §:n soveltuvuus. Sen mukaan puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Avun antamisessa ei saa lain mukaan käyttää voimakeinoja. Nopean toiminnan joukot ovat EU:n tai Naton toiminnallisessa johdossa. Puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä tarkoitettua toista Suomen viranomaista, jota puolustusvoimat tukisi, ei tällöin ole. Lisäksi nopean toiminnan joukkojen tehtävissä tulee yleensä kyseeseen voimakeinojen käyttö.

Mikäli puolustusvoimien resursseja olisi tarve käyttää siviilien evakuointiin, joka toteutettaisiin osana sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota, Suomen osallistumisesta päätettäisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti. Muutoin pyyntö puolustusvoimien osallistumisesta evakuointiin voisi tulla toisen Suomen viranomaisen kautta, mutta toiminta voitaisiin toteuttaa myös suoraan sotilaallisena operaationa, jos tehtävän toteuttaminen esimerkiksi kansainvälistä pelastustoimintaa hyödyntäen ei ole mahdollista. Myös voimakeinojen käyttö voisi olla tarpeellista. Jos kyseessä ei olisi sotilaallinen kriisinhallinta, tulisi arvioitavaksi puolustusvoimista annetun lain 12 §:n soveltuvuus.

Puolustusvoimien tarjoama tuki voi tarkoittaa esimerkiksi sellaisia suorituskykyjä, joita ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa muille viranomaisille. Käytännössä tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi erityisosaamista, erikoisvälineistöä tai -materiaalia, joukkoja sekä logistiikkaa tai johtamisjärjestelmiä. Osa puolustusvoimien suorituskyvyistä on saatavissa käyttöön nopeasti ja joustavasti myös normaalioloissa. Tällaisia suorituskykyjä ovat muun muassa helikopterit, lentokoneet, laivat ja erikoisjoukot. Kykyä voidaan käyttää joko itsenäisesti tai yhteistoiminnassa muiden joukkojen tai viranomaisten kanssa. Erikoisjoukkojen

LUONNOS

16.2.2016

käyttö tulee kysymykseen eritoten silloin, jos puolustusvoimilta edellytetään nopeasti toimeenpantavaa suorituskykyä ja yhteistoimintaa muiden viranomaisten kanssa. Toimintaympäristön asettaessa rajoituksia muiden joukkojen käytölle tai edellytettäessä tavanomaista korkeampaa operatioturvallisuutta voidaan erikoisjoukkojen käyttö nähdä tarkoituksenmukaisena.

Poliisihallitus asetti vuonna 2011 poliisitoimintaan ja poliisijohtoisiin tilanteisiin liittyen eri viranomaisten erityis-/erikoisyksiköiden pysyvän ohjausryhmän, johon kuuluu jäseniä poliisin lisäksi Rajavartiolaitoksesta ja puolustusvoimista. Ohjausryhmän tehtävänä oli laatia koottu esitys yhteistoiminnan kehittämistä ja kalustotarpeista suunnittelua, päätöksentekoa ja hankintoja varten. Viranomaisten välisestä operatiivisesta yhteistoiminnasta todetaan, että se perustuu Suomen ulkopuolella suoritettavia tehtäviä lukuun ottamatta poliisilakiin (872/2011), rajavartiolaitakiin (578/2005) ja lakiin puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Yhtenä tarkastelun kohteena työryhmällä oli mahdollinen tehtävä ulkomailla. Vastuullinen viranomainen on ulkoasiainministeriö, joka auttaa vuosittain noin 4000 suomalaista, jotka ovat joutuneet vaikeuksiin ulkomailla. Toimintaa koskee konsulipalvelulaki (498/1999). Sekä ulkoasiainministeriössä että ohjausryhmässä on tunnistettu mahdollisuus, että ulkomailla syntyy tilanne, jossa voi tulla kyseeseen eri viranomaisten erityis- tai erikoisyksiköiden käyttö. Poliisihallituksen asettaman työryhmän loppuraportissa kuitenkin todetaan, että viranomaisyksiköiden käyttömahdollisuuksia tällaisissa tilanteissa ei ole selvitetty riittävästi.

Puolustusvoimien kemiallisten, biologisten sekä ydinaineiden ja muiden radiologisten aineiden sekä joukkotuhousohjeiden (CBRN) uhkalta suojautumista koskevia erikoiskykyjä (esimerkiksi suojelun erikoisosasto) on ilmoitettu myös YK:n pääsihteerin kemiallisten ja biologisten aseiden käyttöepäilyjä koskevan tutkintamekanismin käyttöön. Syyrian kemiallisen aseiden hävittämiseen liittyneet monikansalliset kuljetukset ja kemiallisen aseiden hävittämisen suojaaminen kansainvälisillä vesillä toteutettiin maaryhmien toimesta sotilaallisena operaationa. Suomen osallistumiseen sovellettiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia, mutta jos operaation ei olisi katsottu täyttävän sotilaallisen kriisinhallinnan määritelmää, olisivat tulleet esiin puolustusvoimista annetun lain 12 §:n rajoitteet.

Edellä mainituissa tapauksissa laissa tarkoitettua toista Suomen viranomaista, jota puolustusvoimat tukisi, ei välttämättä ole. Lainsäädäntöä tulisikin näitä tilanteita varten täydentää siten, että puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen voisi olla mahdollista myös sellaisissa kansainvälisen yhteistyön tilanteissa, joissa ei olisi kyse puolustusvoimien toiminnasta toisen Suomen viranomaisen tukena. Myös tehtävien edellyttämien voimakeinojen käytön tulisi olla mahdollista tällaisissa tilanteissa.

Avun kohde

Puolustusvoimista annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 264/2006 vp) todetaan, että vaikka lain 12 §:ssä käytetään ilmaisua ”toiselle valtiolle”, on mahdollista, että apua koskeva toisen valtion pyyntö voidaan kanavoida myös jonkin kansainvälisen järjestön kautta. Säännöstä olisikin selvyden vuoksi perusteltua muuttaa siten, että se kattaisi avun antamisen toisen valtion lisäksi nimenomaisesti myös EU:lle ja kansainväliselle järjestölle, kuten esimerkiksi YK:lle tai Natolle.

Avun antamisen tilanteet

Käytännössä on havaittu, että puolustusvoimista annetun lain 12 §:n mukainen avun antaminen terrorismi-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta ei kata välttämättä kaikkia tilanteita, joissa olisi tarve puolustusvoimien osallistumiseen avun antamiseen.

LUONNOS

16.2.2016

Käytännössä esiin on tullut tarpeita puolustusvoimien osallistumiselle myös joukkotuhousoseiden ja niiden leviämisen estämiseen sekä tuhoamiseen liittyviin toimiin sekä turvallisuusuhkiin ennalta varautumiseen. Myös esimerkiksi annettaessa kalusto- tai materiaaliapua toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle on jouduttu turvautumaan valtion omaisuuden luovuttamista koskeviin menettelyihin. Tämän vuoksi olisi perusteltua säätää puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen yleisemmin, sitomatta sitä nimenomaisesti lain 12 §:ssä mainittuihin tilanteisiin. Myös pykälän rajaus kalusto-, materiaali- ja asiantuntija-apuun on osoittautunut ongelmalliseksi, koska se ei mahdollista esimerkiksi puolustusvoimien joukkojen käyttämistä avun antamiseen.

Puolustusvoimien osallistumisesta toisen valtion aluevalvontaan tai YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisiin yhteisen puolustuksen toimiin aseellisen hyökkäyksen tilanteissa esimerkiksi EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella ei ole säädetty. Näiltä osin pitäisi säätää ainakin puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä sekä henkilöstöstä.

Jos EU:n keskinäisen avunannon lauseketta sovellettaisiin muussa kuin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisessa tilanteessa tai jos Suomen avunantotoimet käsittäisivät muuta kuin voimakeinoapua, saattavat yhtä hyvin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki kuin puolustusvoimista annettu laki tulla sovellettaviksi. Tilanteen jälkihoidossa ja lähestyttäessä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanon luonteista toimintaa voisi sovellettavaksi tulla esimerkiksi laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan tai pelastuslain mukainen apu.

Henkilöstön käyttö

Asevelvollisuuslain sääntely perustuu perustuslain 127 §:n veloitteeseen Suomen kansalaisten osallistumisesta isänmaan eli Suomen puolustukseen. Mikäli puolustusvoimien joukkoja käytettäisiin aseellisen hyökkäyksen tilanteissa toisen valtion puolustuksessa esimerkiksi EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella, pitäisi henkilöstön käyttöä koskevat kysymykset ratkaista erikseen. Sama koskee muita avunantotilanteita.

Asevelvollisuuslain 62 §:n mukaan varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella. Asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan asevelvolliset eivät saa kuitenkaan osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Kertausharjoituksessa olevien asevelvollisten osalta on epäselvää, tuleeko heidän jo olla kertausharjoituksessa muusta syystä voidakseen osallistua virka-aputehtävään ulkomailla vai voitaisiinko heidät kutsua kertausharjoitukseen sitä varten. Tätä on jouduttu käytännössä arvioimaan erityisesti suojelun erikoisosaston käyttöön liittyen, jonka kokoonpanosta kaksi kolmasosaa on reserviläisiä. Asiassa on otettava huomioon myös kertausharjoituksen tarkoitusta koskeva asevelvollisuuslain 48 §, jonka mukaan reservin kertausharjoituksilla: 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin, 2) perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, 3) harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa tai 4) mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

2.3.2 Avun vastaanottaminen

Sääntelyä, joka koskee Suomessa toimivia toisen valtion asevoimien henkilöstöä tai muita sotilaallisia resursseja ei ole, lukuun ottamatta aluevalvontalakeja ja edellä käsiteltyjä joukkojen asemaa koskevia sopimuksia (SOFA), jotka on saatettu Suomessa voimaan. Toisen valtion asevoimien henkilöstöä ja muita sotilaallisia resursseja koskien tulisi säätää ainakin avunantoon liittyvistä tehtävistä, toimivallasta, voimankäytöstä ja oikeudellisesta asemasta Suomen alueella siltä osin kuin edellä käsitellyt joukkojen asemaa koskevat SOFA -sopimukset eivät kata sitä. Tämä koskee sekä aluevalvontayhteistyötä että EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen tarkoittamia tilanteita.

Suomessa tässä otetaan huomioon myös Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevat kansainväliset velvoitteet. Ahvenanmaalla on vakiintunut kansainvälisoikeudellinen asema. Maakunnan erityisaseman turvaaminen ei estä Suomen sotilaallisen yhteistyön tiivistämistä EU:ssa ja kansainvälisissä järjestöissä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Täysipainoinen osallistuminen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten sekä kansainvälisten velvoitteiden mukaiseen yhteistyöhön, erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöön panemiseksi, edellyttää, että Suomen lainsäädäntö sisältää tarvittavat säännökset avun antamisesta ja vastaanottamisesta sekä muusta kansainvälisestä toiminnasta.

EU:n yhteisvastuulausekkeen mukaan unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissä olevat välineet antaakseen jäsenvaltioille apua sen poliittisten elinten pyynnöstä. Lauseketta koskevan julistuksen mukaan jäsenvaltiolla on oikeus valita tarkoituksenmukaisimmat keinot täyttääkseen yhteisvastuunsa. Keskinäisen avunannon lausekkeessa mainitaan jäsenvaltioiden velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissään olevin keinoin.

Esityksen tavoitteena on tehdä tarvittavat muutokset puolustusministeriön toimialan lainsäädäntöön, jotta Suomi voi osallistua täysimääräisesti Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaiseen yhteistyöhön sekä avun antamisen ja vastaanottamisen tilanteisiin puolustusministeriön hallinnonalalla.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Ulkoasiainministeriön asettamassa työryhmässä käsiteltiin kolmea vaihtoehtoa kansainvälisestä avusta päättämiseksi. Kaksi vaihtoehdoista koski erillisen lain säätämistä ylimmän valtiojohdon päätöksentekomenettelystä (ns. laaja-alainen erillislaki ja suppea erillislaki). Kolmannen vaihtoehdon mukaan valtion ylimmän johdon päätöksenteosta ei säädettäisi erikseen, vaan päätöksenteko pohjautuisi toimialakohtaiseen lainsäädäntöön. Vaihtoehdoista laaja-alainen erillislaki soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävissä asioissa ja asioissa, jotka ovat laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä. Suppea erillislaki soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon asioissa, jotka ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä. Kolmantena vaihtoehtona oli esillä toimialakohtaisten säännösten, etenkin pelastuslain, poliisilain, rajavartiolaiton ja puolustusvoimista annetun lain säännösten täydentäminen avun antamista ja pyytämistä

LUONNOS

16.2.2016

koskevan päätöksenteon osalta. Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyi tarve täydentää myös toimialakohtaista lainsäädäntöä.

Jatkovalmisteluun otettiin erillislaki, jonka soveltamisala tarkentui kattamaan erikseen säädetyt avunantotilanteet. Erillislain lisäksi päädyttiin siihen, että toimialakohtaisia säännöksiä täydennetään siten, että avun antaminen ja vastaanottaminen on myös aineellisoikeudellisesti mahdollista.

Puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen koskeva sääntely arvioitiin voitavan parhaiten toteuttaa muuttamalla puolustusvoimista annettua lakia, joka koskee muutoinkin puolustusvoimien toimintaa ja johon sisältyy jo valmiiksi puolustusvoimien osallistumista toisen Suomen viranomaisen tueksi avun antamiseen toiselle valtiolle koskeva sääntely. Muita esillä olleita vaihtoehtoja olivat asiasta säätäminen edellä mainitussa erillislaissa, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tai kokonaan erikseen. Erillislaki päädyttiin kuitenkin valmistelussa rajaamaan koskemaan vain päätöksentekoa, eikä siihen ollut tarkoitus ottaa eri hallinnonalojen kansainvälisen avun antamista tai vastaanottamista koskevaa sääntelyä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nähtiin luontevimmin koskevan vain siinä tarkoitettua toimintaa.

Rajavartiolain osalta on omaksuttu sääntelyratkaisu, jossa Suomen esittämän pyynnön johdosta Suomeen lähetetyn Euroopan rajavartijaryhmän jäsenten ja Suomessa toteutettavaan yhteiseen operaatioon ja kokeiluhankkeeseen osallistuvien vierailevien virkamiesten toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön on säädetty rajavartiolain 35 a §:ssä. Samantyyppisen sääntelyratkaisun arvioitiin olevan mahdollinen myös toisen valtion sotilaallisten voimavarojen osalta, mikä merkitsi sitä, että näistä säädettäisiin puolustusvoimista annetussa laissa. Muita vaihtoehtoja olivat, kuten edellä on todettu, asiasta säätäminen päätöksentekoa koskevassa erillislaissa tai kokonaan erikseen.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksen mukaan puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain säännöksiä kansainvälisestä toiminnasta tarkennettaisiin ja täydennettäisiin, jotta Suomi kykenisi tehokkaasti osallistumaan kansainväliseen yhteistyöhön sekä kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Puolustusvoimista annetussa laissa säädettyjä puolustusvoimien tehtäviä ehdotetaan muutettavaksi siten, että osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä muuhun kansainväliseen toimintaan on mahdollista. Voimassa olevassa laissa osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle on rajattu muiden Suomen viranomaisten tukemiseen sekä terrori-iskuun, luonnononnettomuuteen, suuronnettomuuteen tai muuhun vastaavaan tapahtumaan. Esityksessä kyseiset rajoitteet poistettaisiin.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi lisäksi säännökset kansainvälisen avun vastaanottamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että puolustusministeriö voisi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää kansainvälistä apua, jollei esitetystä päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä annetussa laissa muuta säädettäisi. Apua antavan joukon tai yksittäisen sotilaan toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyisivät Suomen lainsäädännön ja apua koskevan päätöksen mukaisesti.

Puolustusvoimien osallistumista toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi kansainvälisen avun antamiseen ehdotetaan muutettavaksi siten, että laissa olevat rajoitukset avun antamisesta kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla sekä voimakeinojen käytöstä poistettaisiin. Avun antamiseen osallistuvan henkilöstön

toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja määräytyisivät toisen Suomen viranomaisen pyynnön ja toimivallan mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Henkilöstön toimivalta tehtävän suorittamiseen sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja perustuisivat kansainväliseen oikeuteen ja avun pyytäjän määräykseen. Osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan päättäisi puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan, jollei päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annetussa laissa muuta säädettäisi.

Esityksessä ehdotetaan, että puolustusvoimien palkattu henkilöstö olisi virka- tai työsuhteessa puolustusvoimiin osallistuessaan kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Asevelvollisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voitaisiin määrätä suostumuksensa mukaisesti lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu kansainväliseen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan.

Aluevalvonnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että aluevalvontaa varten voitaisiin pyytää toisen valtion sotilasviranomaisen tukea. Puolustusvoimat voisi esittää toisen valtion sotilasviranomaiselle tehtävää koskevan pyynnön tai ryhtyä muihin päätöksen toimeenpanoa koskeviin toimiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan yhtenäistettäväksi puolustushallinnon alalla käytettävää käsitettä sotilaallisista voimakeinoista. Puolustusvoimista annetun lain käsitettä sotilaallisista voimakeinoista käytettäisiin määritelmänä. Sen mukaan sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitettaisiin sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä. Aluevalvontalaista sotilaallisten voimakeinojen määritelmä poistettaisiin ja määriteltäisiin tarkemmin, mitä voimakeinoilla näissä laeissa tarkoitettaisiin. Vastaavat muutokset on tarkoitus tehdä myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin ja rajavartiolakiin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Tosiasialliset taloudelliset vaikutukset aiheutuvat toiminnan suunnittelusta ja siihen varautumisesta sekä tapauskohtaisista päätöksistä, jotka koskevat osallistumista kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan taikka Suomen päätöksestä pyytää apua toiselta valtiolta, EU:lta tai kansainväliseltä järjestöltä. Taloudelliset vaikutukset ovat riippuvaisia avun muodosta ja laadusta kussakin tilanteessa.

Puolustushallinnon toimintaan esitetyillä muutoksilla ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Toiminta katettaisiin pääasiassa puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä ja olemassa olevalla kalustolla ja materiaalilla. Ehdotetuilla säädösmuutoksilla ei arvioida olevan nykykustannuksia lisääviä vaikutuksia. On mahdollista, että mittavan avun antamisen tai vastaanottamisen tilanteessa puolustusministeriön olisi kuitenkin esitettävä lisämäärärahaa toiminnan kulujen kattamiseen.

Esitetyillä muutoksilla sinänsä ei ole merkittäviä välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä voi olla vaikutuksia henkilöstön asemaan. Henkilöstöön kohdistuvat riskit riippuvat avun antamisen luonteesta. Sotilaallinen kriisinhallinta perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta kansainvälisen avun antaminen olisi lähtökohtaisesti puolustusvoimiin virkasuhteessa olevan henkilön virkavelvollisuus ja työsuhteessa olevan henkilön velvollisuus. Yleensä kyseeseen tulisivat virkasuhteessa olevat henkilöt.

Viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta nykyistä täsmällisempi ja kattavampi sääntely selkeyttää toimintaa kansainvälisen yhteistyön sekä avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa.

Esityksellä ei olisi vaikutusta valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädettyyn toimivallan jakoon valtioneuvoston yleisistunnon ja toimivaltaisen ministeriön välillä eikä toimivaltaisen ministeriön määrittelyyn.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys parantaa Suomen valmiuksia antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua ja siten osallistua kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi terrorismin, luonnonkatastrofien ja muiden kansainvälisten häiriötilanteiden hallinnassa. Esitys lisää mahdollisuuksia osallistua aiempaa laajemmin kansainvälisen kehityksen myötä edellytettäviin kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen tilanteisiin. Ehdotus parantaa valmiuksia osallistua toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi kansainvälisen avun antamiseen sekä vastaanottamiseen.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ulkoasiainministeriö asetti 14 päivänä toukokuuta 2013 työryhmän arvioimaan kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta vuonna 2012 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2012 vp) kirjausten pohjalta. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin Suomen nykyisen lainsäädännön riittävyden ja muutostarpeiden arviointi kattavasti, jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön. Työryhmässä olivat edustettuina ulkoasiainministeriön lisäksi tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö ja pääesikunta. Työryhmä luovutti mietintönsä (Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmän mietintö, Ulkoasiainministeriön julkaisu 11/2014) 4 päivänä marraskuuta 2014. Mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi (HE 297/2014 vp – EV 318/2014 vp). Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2015 ja lait tulivat voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2015 (576–578/2015). Mietintö sisälsi myös edellä luvussa 2.3 esitettyä arviointia kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä koskevista lainsäädäntövaihtoehdoista.

Ulkoasiainministeriö asetti 25 päivänä maaliskuuta 2015 työryhmän jatkamaan edellisen työryhmän aloittamaa työtä ja valmistelemaan kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Työryhmässä oli edustajat tasavallan presidentin kansliasta, valtioneuvoston kansliasta, ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, puolustusministeriöstä sekä sosiaali- ja

LUONNOS

16.2.2016

terveysministeriöstä. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen 26 päivänä tammikuuta 2015 hyväksymän linjauksen mukaan työryhmän työn tavoitteena oli valmistella esitys erillislainsiksi edellä mainitun työryhmän mietinnön pohjalta.

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena oli erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten velvoitteiden kansallinen täytäntöönpano ja sen varmistaminen, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Lainsäädäntöhankkeessa oli tärkeää varmistaa, että avunantoon ja vastaanottamiseen liittyvissä tilanteissa kyetään toimimaan ripeästi ja tehokkaasti ja tätä varten luotuja mekanismeja ei vaaranneta.

Ulkoasiainministeriön johtaman työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmä voi asettaa tarpeen mukaan alatyöryhmiä esimerkiksi valtiosääntökysymyksiin sekä aluevalvontayhteistyön, toisen viranomaisen tukemisen ja sotilaallisten resurssien käytön kansainvälisen avun tilanteissa ja muun sellaisen sektorikohtaisen lainsäädännön valmisteluun, joka liittyy olennaisella tavalla erillislakiin.

Asettamispäätöksen mukaan alatyöryhmät raportoivat työstään päätyöryhmälle ja niiden osuudet sisällytetään päätyöryhmän mietintöön. Tällä perusteella käynnistettiin toimialakohtainen valmistelu puolustusministeriössä. Myös sisäministeriö on valmistellut toimialallaan tarvittavia lainsäädäntömuutoksia. Valmistelun kuluessa havaittiin, että tarkoituksenmukaisinta oli keskittää toimialakohtaiset lainsäädännön muutosehdotukset omiin hallituksen esityksiinsä. Hallituksen esityksiä on käsitelty ulkoasiainministeriön työryhmässä sekä kahdenvälisesti puolustusministeriön ja sisäministeriön välillä sen varmistamiseksi, että esitykset olisivat yhteensopivia. Lisäksi esitystä laadittaessa on kuultu valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Puolustusministeriö pyysi lausunnon yhteensä XX viranomaiselta ja järjestöltä. Lausuntoja saatiin yhteensä XX.

Asia on käsitelty ja henkilöstöjärjestöjä on kuultu lakiehdotuksesta Puolustushallinnon henkilöstöpoliittisessa yhteistoimintaelimessä 15 päivänä helmikuuta 2016. Lisäksi henkilöstöjärjestöiltä on pyydetty lausunnot lakiehdotuksesta.

Lausunnoissa...

6 Ahvenanmaan asema

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaisissa (1144/1991). Lain 18 §:ssä säädetään maakunnan ja 27 §:ssä valtakunnan lainsäädäntövaltaan toimivaltaan kuuluvista asioista.

Maakunnalla on lain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointa. Lain 27 §:ssä säädetään valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi asiat, jotka koskevat ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita (27 kohta), puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta (34 kohta) ja räjähdysaineita valtion turvallisuutta koskevilta osin (35 kohta).

LUONNOS

16.2.2016

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat edellä mainittujen lisäksi asiat, jotka koskevat suhdetta ulkovaltoihin ottaen huomioon lain 9 ja 9 a §:n säännökset kansainvälisistä velvoitteista ja Euroopan unionin asioista. Lain 27 §:n 22 kohdan mukaan rikosoikeus kuuluu myös pääasiallisesti valtakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn toimivallanjaon perusteella valtakunnan toimivallassa on pyytää kansainvälistä apua Ahvenanmaan alueelle. Maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa on maakunnan viranomaisten vastuulla arvioida, tarvitaanko ulkopuolista apua sekä lähettää mahdollinen pyyntö valtakunnan toimivaltaiselle ministeriölle. Valtakunnan viranomaisen on huolehdittava yhteydenpidosta ulkomaille samaan tapaan kuin muun Suomen osalta. Ahvenanmaalla valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa menetellään samalla tavoin kuin muuallakin maassa. Näitä tehtäviä hoitavat näin ollen valtakunnan viranomaiset.

Ahvenanmaa on kansainvälisten sopimusten nojalla demilitarisoitu ja neutralisoitu alue. Tämä estää sotilaallisen henkilöstön, sotilaallisten ajoneuvojen ja sotilaallisen kaluston sijoittamisen Ahvenanmaalle sekä näiden läpikulun Ahvenanmaan kautta, kuitenkin tietyin poikkeuksin Suomen osalta (Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen SopS 1/1922, 4 artiklan a ja b kohta).

Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyen Suomi jätti Ahvenanmaata koskevan lausuman neuvoston pysyvien edustajien komiteassa 11 päivänä tammikuuta 2010, jossa muistutettiin Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta edellä mainittuun sopimukseen perustuen ja todettiin, että Lissabonin sopimuksen voimaantulo ei vaikuta Ahvenanmaan asemaan. Myös Ahvenanmaan pöytäkirja (Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan sopimuksen pöytäkirja nro 2, SopS 102-103/1994) säilyy voimassa.

7 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on välitön yhteys ulkoasiainministeriön johdolla valmisteltuun päätöksentekoa kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä koskevaan hallituksen esitykseen sekä sisäministeriössä valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen, jolla tarkennetaan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä.

Ulkoasiainministeriön johdolla valmistellussa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja vastaanottamisessa. Laki sisältäisi säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydetessä noudatettavasta ylimpien valtioiden päätöksentekomenettelystä.

Sisäministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä. Muutettavaksi ehdotetaan erityisesti päätöksentekomenettelyä, toisen kansallisen viranomaisen antamaa tukea ulkomaille sekä sisäministeriön hallinnonalan virkamiesten toimivaltuuksia, voimankäyttövälineitä, voimakeinojen käyttöä, siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta sekä virkasuhdetta koskevia säännöksiä kansainvälisen avun tilanteissa. Muutoksia ehdotetaan myös muun ohella toisen valtion virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia Suomessa koskevaan lainsäädäntöön.

LUONNOS

16.2.2016

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvaan henkilöstöön sovellettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavaa lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Sosiaali- ja terveysministeriön tarkoituksena on antaa vuoden 2016 kuluessa hallituksen esitys mainitusta laista ja laki tulisi voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta lukien. Se koskisi myös sotilaalliseen kriisinhallintaan, siviilikriisinhallintaan ja Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston toimintaan osallistuvia henkilöitä. Lain antama vakuutusurva olisi kattavampi kuin virkamiehiä ja työntekijöitä koskeva työtapaturma- ja ammattitautiturva. Laissa huomioitaisiin tehtävien erityisolosuhteet, jotka otetaan huomioon korvausharkinnassa, koska tehtävissä olosuhteet voivat poiketa kotimaan rauhanajan olosuhteista.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki puolustusvoimista

2 §. Puolustusvoimien tehtävät. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentissa on lueteltu puolustusvoimien päätehtävät, jotka ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään pykälän 2 momentin mukaan erikseen.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan c alakohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on osana muiden viranomaisten tukemista osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta. Asiasta säädetään tarkemmin lain 12 §:ssä. Koska puolustusvoimien tehtävät ja lain 12 §:n mukainen osallistuminen toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi avun antamiseen toiselle valtiolle laajennettaisiin koskemaan myös muita tilanteita, joissa puolustusvoimat osallistuu kansainvälisen avun antamiseen, 2 kohdan c alakohta poistettaisiin ja kyseinen tehtävä sisältyisi jatkossa ehdotettuun uuteen 3 kohtaan.

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohta, joka koskee osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa, siirrettäisiin 4 kohdaksi. Puolustusvoimien kolmanneksi tehtäväksi määriteltäisiin osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Kansainvälinen toiminta sisältyy sinänsä jo nyt kiinteästi kaikkiin puolustusvoimien lakisäätöisiin tehtäviin eli Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, muiden viranomaisten tukemiseen ja osallistumiseen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Suomen sotilaallista puolustusta pyritään vahvistamaan myös kansainvälisellä yhteistyöllä. Yhteistyötä tehdään EU:ssa sekä toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n ja Naton sekä maaryhmäjärjestelyjen kanssa. Esimerkkeinä Suomen puolustamiseen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä ovat puolustusvoimien kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittäminen, osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan ja nopean toiminnan joukkoihin sekä aluevalvonnassa tehtävä kansainvälinen tilannekuvayhteistyö. Säännöksen 3 kohdaksi ehdotetulla osallistumisella kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ei olisi tarkoitus muuttaa tätä. Myös puolustusvoimien varautuminen kansainvälisen avun vastaanottamiseen liittyy Suomen sotilaalliseen puolustamiseen.

Kansainvälistä apua voitaisiin 3 kohdan mukaisesti antaa toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle esimerkiksi EU:n yhteisvastuulausekkeen tai keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteissa taikka aluevalvonnassa siten kuin jäljempänä 12 §:ssä säädetäisiin. Esimerkkeinä säännöksessä tarkoitettua muusta kansainvälisestä toiminnasta voidaan mainita Suomen omista tarpeista lähtevä yhteistoiminta esimerkiksi aluevalvonnassa alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin kuten aavalla merellä tai kansainvälisessä ilmatilassa taikka suomalaisten evakuointi kriisialueelta puolustusvoimien suorituskykyä käyttämällä.

4 a §. Kansainvälisen avun pyytäminen. Sotilaallisia voimavaroja sisältävän kansainvälisen avun pyytämisestä tai vastaanottamisesta ei ole säädetty. Lähtökohta olisi, että asiasta päätettäisiin esitetyn

päätöksentekoa kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä koskevan lain mukaan sen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa. Esityksen mukaan päätöksentekoa kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä koskevaa lakia sovellettaisiin Suomen päätöksentekoon kansainvälisen avun antamisesta toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämisestä niiltä, jos kyse on avusta: 1) EU:n yhteisvastuulausekkeen nojalla, 2) EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla, 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, tai 6) joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Laki sisältäisi säännökset ylimpien valtioelinten eli eduskunnan, valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksenteosta. Puolustusvoimista annetussa laissa olisi kuitenkin tarpeen säätää lisäksi ministeriötasoisesta päätöksenteosta vähämerkityksellisemmissä asioissa.

Säännöksen mukaan puolustusministeriö voisi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää kansainvälistä apua, jollei päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annetussa laissa muuta säädetä. Apua voitaisiin pyytää toiselta valtiolta, EU:lta tai kansainväliseltä järjestöltä. Apu voisi olla sotilaallisia voimavaroja tai puolustushallinnon toimialalla tarvittavaa muuta apua kuten kalustoa tai materiaalia. Säännös soveltuisi myös niissä tilanteissa, joissa pyydetään sotilaallisia voimavaroja sisältävää kansainvälistä apua toisen Suomen viranomaisen tueksi. Avun pyytämistä harkittaessa huomioon tulisi ottaa YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännöt. Samansisältöinen viittaus YK:n peruskirjaan ja kansainväliseen oikeuteen sisältyy ehdotettuun päätöksentekoa kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä koskevaan lakiin sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin. Ulkoasiainministeriön kuuleminen ennen avun pyytämistä olisi tarpeen asiaan liittyvien kansainvälisten näkökohtien vuoksi.

Avunpyyntö tai sitä edeltävä ulkoasiainministeriön kuuleminen eivät olisi määrämuotoon sidottuja, vaan ne voisivat olla kirjallisia tai suullisia ottaen huomioon erityisesti kyseeseen tulevan toiminnan mahdollinen kiireellisyys. Suullinen pyyntö pyrittäisiin saattamaan kirjalliseen muotoon mahdollisimman pian.

4 b §. *Toimivalta ja voimakeinojen käyttö vastaanottaessa kansainvälistä apua.* Pykälässä säädettäisiin apua antavan joukon ja yksittäisten sotilaiden toimivaltuuksista Suomen alueella silloin kun ne antavat Suomen pyynnöstä apua Suomelle. Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Perustuslain kyseinen lainkohta edellyttää hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Säännöksen mukaan joukolla ja yksittäisellä sotilaalla, joka Suomen pyynnöstä antaa apua Suomelle, olisi toimivalta suorittaa tehtäviä ja käyttää voimakeinoja sen mukaisesti kuin laissa on puolustusvoimille tai sotilasviranomaiselle säädetty. Puolustusvoimien toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä säädetään ennen kaikkea puolustusvoimista annetussa laissa ja puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa sekä sotilasviranomaisen ja puolustusvoimien toiminnasta aluevalvontaviranomaisena aluevalvontalaissa. Suomen tekemässä apua koskevassa päätöksessä rajattaisiin miltä osin apua antavalla joukolla tai sotilaalla olisi tämä puolustusvoimille tai sotilasviranomaiselle säädetty toimivalta ja oikeus käyttää voimakeinoja Suomen alueella. Avun vastaanotto saattaisi lisäksi edellyttää sopimusjärjestelyitä avun antajan kanssa. Jos avun vastaanottaminen edellyttäisi uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa perustuslain 93–95 §:n säännöksiä.

LUONNOS

16.2.2016

Suomelle apua antavat joukot ja yksittäiset sotilaat voisivat toimia suomalaisen viranomaisen johdossa. On kuitenkin tilanteita, joissa avun antaja (esimerkiksi YK, EU, Nato) johtaa oman toimintansa avunpyynnön ja tehtävän mukaisesti. Toiminta voisi olla myös yksittäisen valtion johdossa esimerkiksi tilanteessa, jossa tehtävä edellyttäisi osaamista tai välineitä, joita Suomella ei olisi. Johtosuhteista ja muista toiminnan toteuttamistavoista sovittaisiin tapauskohtaisesti avun antajan kanssa.

Päätös avun pyytämisestä voitaisiin tehdä joko esitetyn päätöksentekoa kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä koskevan lain mukaisesti sen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa tai ehdotetun puolustusvoimista annetun lain 4 a §:n mukaisesti puolustusministeriön päätöksenä. Molemmissa tapauksissa toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön perustuisivat puolustusvoimista annetun lain 4 b §:ään. Toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön perustuisivat 4 b §:ään myös silloin, kun ulkomaiset joukot tai sotilaat antaisivat apua toiselle Suomen viranomaiselle.

12 §. *Kansainvälisen avun antaminen ja muu kansainvälinen toiminta.* Pykälän eteen lisättäisiin uusi väliotsikko: Osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Väliotsikko selkeyttäisi, mitkä luvun pykälät koskevat 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyä puolustusvoimien osallistumista kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Lisäksi pykälän otsikkoa muutetaan kuvaamaan paremmin sen uutta sisältöä.

Puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen toiselle valtiolle toisen Suomen viranomaisen tukena koskevaa voimassa olevaa 12 §:ää muutettaisiin niin, että se kattaisi laajemmin puolustusvoimien kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan Suomella ei tulisi olla lainsäädännöllisiä esteitä kansainvälisen avun antamiselle. Ehdotettu säännös mahdollistaisi puolustusvoimien kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön EU:ssa sekä toisen valtion tai kansainvälisen järjestön, kuten YK:n ja Naton kanssa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin puolustusvoimien mahdollisuudesta antaa kansainvälistä apua ja osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan myös silloin, kun kyse ei ole toisen suomalaisen viranomaisen tukemisesta.

Yhteistyön olisi oltava YK:n peruskirjan ja muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaista. Kansainvälisen oikeuden mukaan toiminta toisen valtion alueella voi tilanteesta riippuen perustua YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen tai kohdevaltion pyyntöön tai suostumukseen.

Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi niissä tilanteissa, kun Suomi antaisi sotilaallista apua EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen tai yhteisvastuulausekkeen perusteella.

Ehdotetun säännöksen olisi tarkoitus kattaa puolustusvoimien osallistuminen YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin toimiin sitä pyydetessä myös muissa tilanteissa kuin EU:n keskinäistä avunannon lauseketta sovellettaessa. Peruskirjan 51 artiklassa määrätään toimenpiteistä, joihin valtiot voivat ryhtyä käyttääkseen kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan jouduttuaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Itsepuolustus voi olla myös kollektiivista, jos hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio pyytää apua. Tähän perustuu myös EU:n keskinäistä avunantoa koskeva lauseke. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki ei sovellu YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin toimiin, joten Suomi ei ole aiemmin voinut osallistua tämän tyyppiseen toimintaan.

Ehdotettu säännös soveltuisi myös aluevalvontayhteistyöhön, kuten Suomen ja Ruotsin välillä mahdollisesti tulevaisuudessa tehtävään yhteistyöhön.

LUONNOS

16.2.2016

Esimerkkinä muista tilanteista, joissa säännöstä voitaisiin soveltaa, voidaan mainita nopean toiminnan joukkojen (EU:n taisteluosastot (EU Battle Group, EUBG) ja Naton nopean toiminnan joukot (NATO Response Force, NRF)) käyttö muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa sekä sotilaallisena operaationa toteutettava siviilien evakuointi kriisialueelta. Puolustusvoimien kemiallisten, biologisten sekä ydinainneiden ja muiden radiologisten aineiden sekä joukkotuhoaseiden uhkalta suojautumista koskevien erikoiskykyjen (esimerkiksi suojelun erikoisosasto) käyttö voisi tulla kyseeseen esimerkiksi YK:n pääsihteerin kemiallisten ja biologisten aseiden käyttöepäilyjä koskevan tutkintamekanismin puitteissa tai Kemiallisen aseiden kieltojärjestön OPCW:n pyynnöstä. Puolustusvoimien kyseisiä erikoiskykyjä on ilmoitettu myös YK:n pääsihteerin tutkintamekanismin käyttöön.

Kuten edellä 2 §:n perusteluiden yhteydessä on todettu, muulla kansainvälisellä toiminnalla ei tarkoitettaisi säännöksessä puolustusvoimien muihin lakisäätöihin tehtäviin jo nyt kiinteästi sisältyvää kansainvälistä yhteistyötä, vaan Suomen omista tarpeista lähtevää yhteistoimintaa esimerkiksi aluevalvonnassa alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin taikka suomalaisten evakuointia kriisialueelta. Toimintaa voitaisiin suorittaa tarvittaessa muutakin kuin puolustusvoimien sotilashenkilöstöä käyttämällä, jonka vuoksi säännöksessä ei rajattaisi, että toiminnan on oltava sotilaallista. Lähettää voitaisiin esimerkiksi asiantuntijoita, kalustoa tai materiaalia.

Yhteistyö voisi olla yksittäistä tapausta koskevaa, lyhytkestoista, pitkäkestoisempaa tai pysyväisluonteista yhteistyötä. Säännöksellä ei olisi kuitenkaan vaikutusta valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin menettelyihin, joista säädetään perustuslain 8 luvussa. Jos avun antaminen tai muu kansainvälinen toiminta edellyttäisi uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa perustuslain 93–95 §:n säännöksiä.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin avun antamisen kohteina toisen valtion lisäksi EU ja kansainvälinen järjestö. Puolustusvoimista annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 264/2006 vp) on todettu, että vaikka voimassaolevassa säännöksessä on käytetty ilmaisua ”toiselle valtiolle”, on mahdollista, että apua koskeva toisen valtion pyyntö voidaan kanavoida myös jonkin kansainvälisen järjestön kautta. Pyyntö voi tulla myös EU:n kautta. Yhteistyötä tehdään EU:ssa ja kansainvälistä järjestöistä esimerkiksi YK:n ja Naton kanssa. Säännöksen on tarkoitettu soveltuvan myös näissä tilanteissa. Käytetyt käsitteet vastaavat myös pelastuslain (379/2011) 38 §:n sääntelyä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassaolevan 12 §:n tapaan siitä, että puolustusvoimat voisi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä.

Voimassaolevan 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Säännöksen taustalla on EU:n yhteisvastuulauseke, jota voidaan soveltaa, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Käytännössä on havaittu, että puolustusvoimista annetun lain 12 §:n mukainen avun antaminen terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta ei kata kaikkia tilanteita, joissa on tarve puolustusvoimien osallistumiselle avun antamiseen tai tarve puolustusvoimien voimavarojen käyttöön. Esiin on tullut tarpeita puolustusvoimien osallistumiselle toisten Suomen viranomaisten tukemiseen kansainvälisen avun antamisessa näiden toimialalla myös muissa kuin säännöksessä mainituissa tilanteissa. Esimerkkinä voidaan mainita joukkotuhoaseiden ja niiden leviämisen estämiseen sekä tuhoamiseen liittyvät toimet, turvallisuusuhkiin ennalta varautuminen sekä kyberhyökkäykset. Rajaus on ollut käytännössä

LUONNOS

16.2.2016

ongelmallinen myös kalusto- ja materiaaliavun lähettämisen suhteen eri tilanteissa. Tämän vuoksi olisi perusteltua poistaa nämä rajaukset säännöksestä.

Voimassaolevan 12 §:n luettelo niistä suorituskyvyistä, joilla puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen (kalusto, materiaali tai asiantuntija-apu) poistettaisiin. Nykymuodossaan säännös ei mahdollista esimerkiksi puolustusvoimien joukkojen käyttämistä avun antamiseen. Annettava apu voisi kuitenkin edelleen olla myös esimerkiksi kalustoa, materiaalia tai asiantuntija-apua. Ehdotettu muutos liittyy myös siihen, että säännöksestä poistettaisiin rajaus siitä, että avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Lakiin lisättäisiin sääntely voimakeinojen käyttämisestä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Suomen lähtökohtana on ollut, että kaikki resurssit – mukaan lukien sotilaalliset voimavarat – ovat käytettävissä yhteisvastuulausekkeen toteuttamisessa tilanteen niin vaatiessa (UaVM 2/2006 vp, E 12/2013 vp). Lainsäädännön tulisi mahdollistaa puolustusvoimien voimavarojen käyttö avun antamisessa myös voimakeinojen käyttöä edellyttävissä tilanteissa. Erityisesti voimakeinojen käyttö voisi toisen Suomen viranomaisen tukemisessa tulla kyseeseen poliisin toimialaan kuuluvan kansainvälisen avun antamisessa.

Pykälän 3 momentissa säilytettäisiin sääntely ministeriötasoisesta päätöksenteosta. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksentekoa koskeva sääntely siirtyisi esitettyyn lakiin päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Kyseisessä laissa säädettäisiin myös eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon. Ehdotettuun säännökseen lisättäisiin lakia koskeva viittaussäännös. Puolustusvoimien osallistumisesta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun toimintaan päättäisi puolustusministeriö kuultuaan asiasta ulkoasiainministeriötä, jollei asia kuuluisi esitetyn päätöksentekoa kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä koskevan lain soveltamisalaan, jolloin päätös tehtäisiin kyseisen lain mukaisesti. Näin ollen esimerkiksi puolustusvoimien osallistumisesta EU:n yhteisvastuulausekkeen tai keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla annettavaan apuun päätettäisiin kyseisen erillislain mukaisesti. Samoin päätös tehtäisiin kyseisen lain mukaisesti, jos kyse olisi avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai johon voisi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Arvio siitä, milloin kyseessä olisi erillislain tarkoittama apu, tehtäisiin aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Ministeriötasoinen päätöksenteko olisi tarkoitettu vähämerkityksellisempiin asioihin.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin, että puolustusvoimia ei saa määrätä avun antamiseen ilman pykälässä säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Puolustusvoimien joukkojen lähettäminen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan vaikuttaa puolustusvoimien ylipäällikön asemaan, koska joukot ovat osa puolustusvoimia ja siten ylipäällikön alaisia. Pykälässä säädetty päätöksentekomenettely ei sulkisi pois presidentin mahdollisuutta ylipäällikkönä määrätä puolustusvoimia sotilaskäskyllä puolustusvoimista annetun lain 31 §:ssä säädetyn ratkaisuvallan puitteissa. Samanlainen ylipäällikön asemaa turvaava, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty säännös on puolustusvoimista annetun lain 12 §:n 4 momentissa, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:n 2 momentissa ja aluevalvontalain 23 ja 33 §:ssä sekä esitettyssä laissa päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä.

12 a §. *Toimivalta ja voimakeinojen käyttö kansainvälisen avun antamisessa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Suomen lähettämän henkilöstön toimivaltuuksista ja voimakeinojen käytöstä kansainvälisen avun antamisessa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa.

Säännöksen mukaan henkilöstöllä olisi tehtävää suorittaessaan kansainväliseen oikeuteen perustuva ja kansainvälisen avun pyytäjän määrittämä toimivalta sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voitaisiin käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne olisivat tehtävän

LUONNOS

16.2.2016

kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden ja tehtävälle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisia.

Toimivalta ja voimankäyttö perustuisivat kansainväliseen oikeuteen. Kansainvälisen oikeuden mukaan toiminta toisen valtion alueella voi tilanteesta riippuen perustua YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen tai kohdevaltion pyyntöön tai suostumukseen. Voimankäyttöä koskevia kansainvälisen oikeuden sääntöjä on selvitetty lähemmin ulkoasiainministeriön eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 24 päivänä elokuuta 2014 antamassa selvityksessä (UTP 13/2015 vp, Ulkoasiainministeriön julkaisu 8/2015). Lisäksi autettaessa toista valtiota, EU:ta tai kansainvälistä järjestöä, avun pyytäjä määrittäisi henkilöstön toimivallan ja voimankäyttöoikeudet.

Muilta osin säännöksen muotoilu on samantyyppinen kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:n säännös kriisinhallinnassa palvelevan sotilaan voimankäytöstä. Voimakeinojen käyttö on säännöksessä rajoitettu kansainvälisen oikeuden voimankäyttöä koskevien peruseriaatteiden sekä tehtävälle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaiseksi. Kansainvälisen oikeuden voimankäyttöä rajoittavista periaatteista tärkeimmät ovat välttämättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate ja voimankäytön minimoinnin periaate. Voimankäytösäännöillä tarkoitettaisiin säännöksessä joko operaatiolle kansainvälisesti hyväksytyjä yhteisiä voimankäytösääntöjä taikka lähetettävälle joukolle tai sotilaille kansallisesti annettuja voimankäytösääntöjä. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa yhteiset voimankäytösäännöt operaatiolle vahvistaa yleensä sen toimeenpanija. Momentissa säädettäisiin myös voimakeinojen käytön liioittelusta. Samaa rikoslain pykälää käytetään myös silloin, kun kyse on kotimaassa tapahtuvasta voimakeinojen käytön liioittelusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi kansainvälisen avun antamiseen osallistuvan henkilöstön toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä. Toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyisivät toisen Suomen viranomaisen pyynnön ja tämän toimivallan mukaisesti.

Voimakeinojen käyttö voisi tulla näin ollen kyseeseen lähinnä poliisia tuettaessa. Poliisimiehen toimivaltuuksista kansainvälisen avun tilanteissa on ehdotettu säädettäväksi poliisilain (872/2011) 9 luvun 9 e §:ssä. Pykälän mukaan poliisimiehen suorittaessa tehtävää toisen jäsenvaltion tai muun valtion alueella sovelletaan, mitä poliisimiehen toimivaltuuksista ja niiden käyttämisestä poliisilaissa tai sen nojalla säädetään. Poliisimiehen toimivaltuudet eivät kuitenkaan voi ylittää niitä toimivaltuuksia, jotka toinen valtio lainsäädäntönsä mukaisesti hänelle osoittaa.

12 b §. *Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö.* Tavoitteen mukaisesti Suomen on kyettävä vastaamaan joustavasti ja tehokkaasti linjaustensa ja veloitteidensa mukaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Olennaista on, että Suomi kykenee antamaan kansainvälistä apua eri keinoin tehokkaasti ja nopeasti myös henkilöstöressurssien osalta.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentissa säädetyn työnjohto-oikeuden nojalla puolustusvoimilla on oikeus ja mahdollisuus määrätä virkatehtävien sisällöstä ja toteuttamistavasta, ajankohdasta sekä suorituspaikasta. Virkamiehen on noudatettava työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä eli puolustusvoimien osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan sekä puolustusvoimien tukiessa toista Suomen viranomaista kansainvälisen avun antamisessa, ei henkilöstön tehtävissä yleensä ole kysymys puolustusvoimista annetun lain 41 §:n nojalla tapahtuvasta puolustusvoimien virkamiehen

LUONNOS

16.2.2016

siirtämisestä toiseen puolustusvoimien virkaan eikä tehtävään. Jos tehtävät kuitenkin edellyttävät virkamiehen siirtämistä omassa virassa toiseen tehtävään, siirtämiseen sovelletaan tämän lain 41 §:ä. Toiseen tehtävään siirtämisen aiheuttaessa palveluspaikkakunnan muutoksen, henkilölle ei ole tarpeen antaa tietoa päätöksestä vähintään kolmea kuukautta aikaisemmin 41 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla, jollei se ole mahdollista.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin käytetään ensisijaisesti henkilöitä, jotka ovat halukkaita näihin tehtäviin. Henkilöstöressurssien ja osaamisen varmistamiseksi näin ei kuitenkaan aina voida menetellä. Vuoden 2015 alusta lukien voimaan tulleen puolustusvoimien henkilöstöstrategian mukaan puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä on oltava valmiudet kansainvälisiin tehtäviin.

Edelleen työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:ssä säädetyin työnjohto-oikeuden nojalla puolustusvoimat voi yksipuolisesti määrätä myös puolustusvoimiin työsuhteessa olevan henkilön osallistumaan lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettuun tehtävään, ellei se tarkoita työsopimuksen ehtojen, kuten työtehtävien sisällön, olennaista muuttamista.

Edellä todetun johdosta puolustusvoimien palkatun henkilöstön on perusteltua olla lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettujen tehtävien ja tehtävään valmistautumisen ajan virka- tai työsuhteessa puolustusvoimiin, jolloin myös palvelussuhteen ehdot määräytyisivät virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä sovitun mukaisesti. Menettely vastaisi nykyisen lain 12 §:n perusteluissa sekä puolustusministeriön ja henkilöstöä edustavien järjestöjen välillä 8.1.2007 ja 29.10.2007 tehdyissä pöytäkirjoissa asiasta tehtyjä yksimielisiä linjauksia.

Voimassa olevaa lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain ulkopuolelle on tarpeen jättää sellainen toiminta, joka on luonteeltaan lähinnä avun antamista toisen maan viranomaisille, tavallisimmin siviiliviranomaisten auttamiseksi niille kuuluvissa tehtävissä. Myös ulkoasiainvaliokunta on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lakiesityksen yhteydessä todennut, että EU:n yhteisvastuulausekkeen nojalla toteutettavat toimet eivät Suomen oloissa tule sotilaallisen kriisinhallinnan ja sitä koskevien päätöksentekomenettelyjen piiriin (UaVM 2/2006 vp). On kuitenkin mahdollista, että etenkin annettaessa apua EU:n ulkopuolisen maan viranomaisille tai toimintaa organisoivalle kansainväliselle järjestölle, annettava tuki toteutettaisiin siten, että tehtävää varten muodostettaisiin sotilaista koostuva joukko toteuttamaan kriisinhallintaa muistuttavaa tehtävää, jolloin toiminta organisoitaisiin sotilaallisesti ja päätös osallistumisesta tehtäisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla. Tällaisessa tilanteessa henkilöstöön sovellettaisiin sotilaallista kriisinhallintaa koskevaa lakia (UaVM 1/2006 vp). Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla yksittäisiä sotilaita voidaan lähettää rajattuihin sotilastehtäviin sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, jolloin päätöksen lähettämisestä tekee puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Näissä tilanteissa henkilöt otettaisiin siinä laissa säädettyyn palvelussuhteeseen ja palvelussuhde perustuisi vapaaehtoisuuteen.

Työturvallisuuslain (738/2002) noudattamiseksi työnantaja huolehtii siitä, että tehtävää tekee siihen pätevä ja henkilökohtaisten edellytystensä puolesta tehtävään soveltuva henkilö. Työnantaja hankkii ja antaa henkilön käyttöön vaatimukset täyttävän ja tarkoituksenmukaisen suojavarustuksen. Oikeudesta pidättäytyä tehtävästä siltä osin, kun siitä aiheutuisi vakavaa vaaraa hengelle tai terveydelle, on voimassa, mitä siitä on työturvallisuuslain 23 §:ssä säädetty. Henkilöstön vakuutusturvaan on tarkoitus soveltaa lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Laki antaa henkilöstölle virka- ja työsopimussuhteessa sovellettavaa työtapaturmista ja ammattitaudeista annettua lakia (459/2015) laajemman ja kattavamman turvan ja ottaa huomioon myös tehtävien luonteen siltä osin, kuin

LUONNOS

16.2.2016

lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitetut tehtävät poikkeavat virka- tai työsopimussuhteeseen muuten kuuluvista tehtävistä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin varusmiespalvelusta suorittavien tai kertausharjoitukseen osallistuvien käytöstä avun antamiseen. Pykälässä viitattaisiin asevelvollisuuslakiin. Lain 62 §:ssä säädetään varusmiespalvelusta suorittavan tai kertausharjoitukseen osallistuvan asevelvollisen palveluksen järjestämisestä ulkomailla. Lisäksi lain 78 §:ssä säädetään palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään. Reserviläiset voitaisiin tarvittaessa ottaa virka- tai työsuhteeseen puolustusvoimiin, jolloin heihin sovellettaisiin lain 12 b §:n ehtoja.

12 c §. *Joukkojen asemaa koskevat sopimukset.* Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. NATO/PfP SOFAa sovelletaan Nato-maiden ja sopimukseen liittyneiden rauhankumppanusmaiden, kuten Suomen alueella. NATO/PfP SOFAsta on tullut vakiintunut tapa järjestää joukkojen ja henkilöstön oikeudellinen asema niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella. Myös EU:ssa on tehty vastaava sopimus EU SOFA, mutta se ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erioikeuksia ja -vapauksia.

NATO/PfP SOFA:a soveltamalla voidaan järjestää Nato-maiden ja sopimukseen liittyneiden rauhankumppanusmaiden joukkojen asema niiden ollessa toistensa alueella. Niissä tapauksissa, joissa kyseessä ei olisi Nato-maa tai PfP SOFA:an liittynyt rauhankumppanusmaa taikka joissa haluttaisiin käyttää EU SOFA:a, voitaisiin sopia erikseen, että joukkojen asema määräytyisi näiden sopimusten mukaisesti. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi tätä koskeva valtuuttava säännös.

Korvausvaatimuksista luopumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehty sopimus koskee vain unionin jäsenvaltioiden välisiä vaatimuksia. Sopimusta voisi olla tarpeen soveltaa erillisin sitoumuksin kolmansiin valtioihin esimerkiksi kansainvälisen avun vastaanottamisessa tai antamisessa. Valtuuttavan säännöksen tulisi kattaa myös sanotut tilanteet.

Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää edellä mainittujen sopimusten ulottamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Säännös koskisi ensinnäkin Suomeen kansainvälisen avun antamiseen liittyen saapuvaa muiden kuin sopimusvaltioiden henkilöstöä, jolloin henkilöstön asema voitaisiin erikseen sovittaessa järjestää mainittujen sopimusten perusteella. Vastaavasti säännöstä voitaisiin soveltaa myös muihin kuin sopimusvaltioihin Suomesta lähetettävään henkilöstöön, joka osallistuu kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ssä on vastaavat valtuuttavat säännökset sotilaallisen kriisinhallinnan ja siihen liittyvän koulutus- ja harjoitustoiminnan osalta.

1.2 Aluevalvontalaki

24 d §. *Aluevalvontaa koskevan tuen pyytäminen toisen valtion sotilasviranomaiselta.* Aluevalvontalaissa säädetään Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Aluevalvontaa koskevan tuen pyytämistä toisen valtion sotilasviranomaiselta ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä aluevalvontalain 6 lukuun, ”Aluevalvontaviranomaiset, niiden tehtävät ja toimivalta”.

Uusi säännös on tarpeellinen johtuen erityisesti syventyvistä puolustusyhteistyöstä Suomen ja Ruotsin välillä. Puolustusyhteistyön yhtenä alueena on Suomen ja Ruotsin meri- ja ilmavalvontayhteistyö. Yhteistyö alueellisen koskemattomuuden valvonnassa olisi luontevaa jatkoa Suomen ja Ruotsin väliselle muulle yhteistyölle. Valvontayhteistyön syventämistä tukevat maiden välinen tiivis meritilannekuvayhteistyö sekä ilmatilannekuvayhteistyö. Valvontayhteistyöllä haetaan erityisesti operatiivista lisäarvoa. Syventyvä valvontayhteistyö täydentäisi valvonnan kattavuutta ja mahdollistaisi suorituskykyjen tarkoituksenmukaisemman käytön. Sen jälkeen kun Suomen ja Ruotsin välisen alueellisen koskemattomuuden valvontayhteistyöstä saadaan kokemuksia, vastaavanlaista yhteistyötä voidaan mahdollisesti kehittää jatkossa myös muiden valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen ja maaryhmien kanssa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että aluevalvontaa varten voitaisiin pyytää toisen valtion sotilasviranomaisen tukea siten kuin kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä annetussa laissa sekä puolustusvoimista annetussa laissa säädettäisiin. Puolustusvoimista annetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi myös toisen valtion asevoimien joukkoja ja yksittäisiä sotilaita koskevista toimivaltuuksista, mukaan lukien mahdollinen voimakeinojen käyttöoikeus. Toimivallan käytön ja muut toiminnan perusteet aluevalvonnassa tulisivat näin ollen puolustusvoimista annettuun lakiin lisättävistä säännöksistä.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettua toisen valtion sotilasviranomaisen tuen pyytämistä koskevassa päätöksessä määriteltäisiin tuen sisältö sekä tuen antamisen edellytykset ja mahdolliset rajoitukset. Päätös voisi koskea pidempiaikaista yhteistyötä tai vain tiettyä yksittäistä tilannetta. Päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annettua lakia ja puolustusvoimista annettua lakia voitaisiin soveltaa myös avun antamiseen niissä tilanteissa, joissa aluevalvontaa koskeva yhteistyö toisen valtion kanssa olisi vastavuoroista, ja toinen valtio pyytäisi Suomen puolustusvoimien tukea aluevalvontaansa varten. Ehdotettu aluevalvontalain säännös koskisi siten vain tuen pyytämistä Suomen aluevalvontaa varten, koska aluevalvontalaissa säädetään nimenomaisesti Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Tuen toteuttamisesta voitaisiin myös tehdä sopimuksia. Sopimusten kansallinen käsittely ja voimaansaattaminen määräytyisivät niiden sisällön mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että puolustusvoimat voisi 1 momentissa tarkoitetun päätöksen mukaisesti esittää toisen valtion sotilasviranomaiselle tehtävää koskevan pyynnön tai ryhtyä muihin päätöksen toimeenpanoa koskeviin toimiin. Valtion johto tekisi päätöksen siitä, millaista toisen valtion tukea aluevalvonnassa pyydetäisiin päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annetun lain tai puolustusvoimista annetun lain mukaisesti. Kyse voisi käytännössä olla esimerkiksi kohteen tunnistamista ja tätä koskevan tiedon antamista koskevasta tuesta. Varsinainen tunnistus- tai muu tehtävä toteutettaisiin aina suomalaisen sotilasviranomaisen pyynnöstä edellä mainittuun päätökseen perustuen. Tehtävä olisi yleensä kestoaltaan lyhytaikainen ja se tapahtuisi pääsääntöisesti kansainvälisellä merialueella tai kansainvälisessä ilmatilassa.

LUONNOS

16.2.2016

Tuen antamiseksi Suomelle toisen valtion sotilasilma-alus tai sota-alus voisi tarvittaessa tulla myös Suomen alueelle ja tukeutua satamaan tai sotilas- ja yhteistoimintalentoasemaan. Toisen valtion aluksella ei kuitenkaan olisi oikeutta tulla Suomen alueelle omasta aloitteestaan, vaan se tapahtuisi aina puolustusvoimien aluevalvonnasta vastaavan johtoportaan pyynnöstä (Merivoimien esikunta tai Ilmavoimien esikunta). Erillistä aluevalvontalain mukaista lupaa Suomen alueelle tuloon ei näissä tapauksissa edellytettäisi.

33 §. *Sotilaallisten voimakeinojen käyttö.* Puolustushallinnon lainsäädännössä on ollut käytössä kahta erisisältöistä määritelmää sotilaallisille voimakeinoille. Käytännön yhtenäistämiseksi otetaan puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukainen sanamuoto määritelmäksi. Tällöin sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä. Aluevalvontalaissa on toiminnan luonteen vuoksi kuitenkin tarkoituksenmukaista määritellä sotilaallisten voimakeinojen käyttö tiukemmin, minkä vuoksi pykälästä poistetaan sotilaallisten voimakeinojen määritelmä ja tiukempi rajoitus kirjoitetaan pykälään auki siten, että voimakeinot nimenomaisesti määritetään sotilaan henkilökohtaisen aseensa käyttöä voimakkaammaksi, sotavarustein tapahtuvaksi asevoimaksi.

34 §. *Vihamielisen toiminnan torjuminen.* Pykälän sanamuotoa muutettaisiin siten, että sotilaallisten voimakeinojen käsite poistetaan säännöksestä ja se korvataan viittauksella 33 §:ssä tarkoitettuihin voimakeinoihin.

1.3 Asevelvollisuuslaki

62 §. *Palveluksen järjestäminen ulkomailla.* Tällä hetkellä Suomi tekee entistä enemmän kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi 1 päivänä tammikuuta 2009 voimaan tullessa Lissabonin sopimuksessa Suomi on sitoutunut yhteisvastuulausekkeeseen ja keskinäisen avunannon lausekkeeseen. Siksi on tärkeää, että varusmiespalvelusta suorittavia voidaan käyttää varusmiespalveluksen aikana myös Suomen rajojen ulkopuolella. Tietyissä tilanteissa varusmiehiltä kuitenkin edellytetään nimenomaista suostumusta.

Perustuslakivaliokunta on pohtinut palveluksen järjestämistä ulkomailla silloin, kun varusmies on osa virka-apuosastoa (PeVL 9/2007 vp, s. 6-7). Valiokunta totesi tuolloin olevan jossain määrin epäselvää, voidaanko kansainvälistä virka-apua antavaan osastoon määrätä muitakin kuin vapaaehtoisia asevelvollisia. Varusmiesten määrääminen virka-apuosastoon ei valiokunnan mielestä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi silloin, kun on kysymys Suomen lähialueilla suoritettavista lyhytaikaisista pelastustehtävistä. Kansainvälisen kanssakäymisen lisääntyminen yhteiskunnan eri aloilla on valiokunnan käsityksen mukaan muutenkin otettava huomioon arvioitaessa perustuslaista johtuvia rajoituksia mahdollisuudelle käyttää asevelvollisia tehtäviin Suomen rajojen ulkopuolella. Vaikka asevelvollisia ei saa käyttää voimankäyttöä edellyttäviin tai muihin vaarallisiin tehtäviin, piti valiokunta tärkeänä lisätä asevelvollisen nimenomainen suostumus virka-apuosastoon kuulumisen edellytykseksi. Asevelvollisten käyttöä koskevista rajoituksista on säädetty asevelvollisuuslain 78 §:ssä.

Voimassa olevan 1 momentin 3 kohdan mukaan varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella. Säännöstä muutettaisiin niin, että asevelvollinen voitaisiin määrätä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Määrääminen kyseisiin tehtäviin edellyttäisi edelleen nimenomaista suostumusta. Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyen reservissä olevat asevelvolliset voitaisiin tarvittaessa ottaa myös puolustusvoimiin virka- tai työsuhteeseen, jolloin heihin sovellettaisiin 12 b §:n ehtoja.

Pykälän 1 momentin 4 kohta koskee osallistumista tavanomaiseen laivapalvelukseen Suomen aluevesien ulkopuolella. Kohdassa ei ole edellytetty nimenomaista suostumusta laivapalvelukseen, koska se perustuu vakiintuneeseen käytäntöön sekä kansainvälisoikeudelliseen tulkintaan siitä, että valtion lipun alla purjehtiva alus on kyseisen valtion aluetta riippumatta siitä, missä se kulkee. Lisäksi tavanomaisen laivapalveluksen Suomen aluevesien ulkopuolella voidaan katsoa kuitenkin olevan myös osa Suomen sotilaallista puolustamista, eikä pelkästään palveluksen järjestämistä ulkomailla. Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Laivapalvelukseen voisi liittyä myös yhteistyötä toisen valtion kanssa aluevalvonnassa. Perustuslain ei nähdä olevan esteenä sille, että asevelvolliset voisivat olla aluevalvontatehtävissä Suomen aluevesirajojen ulkopuolella. Ratkaisevaa olisi aluksen tehtävän luonne.

78 §. *Palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen.* Pykälän otsikointia muutettaisiin siten, että otsikko kuvaisi paremmin, mihin puolustusvoimien tehtävään asevelvollista käytettäisiin. Voimassa olevan lainsäädännön otsikossa säädetään asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään. Tosiasiassa pykälässä säädetty virka-aputehtävät ja pelastustehtävät ovat 2 §:ssä säädettyjä puolustusvoimien tehtäviä. Osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan olisi jatkossa puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä. Tämän vuoksi otsikkoa muutettaisiin kuvaamaan paremmin pykälän sisältöä.

LUONNOS

16.2.2016

Pykälään lisättäisiin mahdollisuus määrätä asevelvollinen osallistumaan virka-apu- ja pelastustehtävien lisäksi myös kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Asevelvollisen käyttäminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan edellyttäisi kuitenkin 62 §:ssä säädetyllä tavalla asevelvollisen nimenomaista suostumusta.

Asevelvollisuuslain esitöiden mukaan tyyppillisiä varusmiehille osoitettuja tehtäviä ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaaminen samoin kuin henkilöiden etsinnät sekä alueen tai paikan eristäminen. Perustuslakivaliokunta edellytti (PeVL 9/2007 vp), että asevelvollisia ei lakiin otettavaksi ehdotetun nimenomaisen säännöksen takia saa virka-aputehtävässä käyttää vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Kyseiset rajoitukset koskisivat myös kansainvälisen avun antamista ja muuta kansainvälistä toimintaa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan samaan aikaan kuin laki päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä tulee voimaan.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Lisäksi Suomi on Euroopan unionin jäsen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetuissa 4 a ja 4 b §:ssä säädettäisiin kansainvälisen avun pyytamisestä sekä Suomelle pyynnöstä apua antavan joukon ja yksittäisen sotilaan toimivallasta ja voimakkeiden käytöstä. Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena, koska apu perustuisi aina Suomen pyyntöön. Suomelle pyynnöstä apua antavien joukkojen julkisen vallan käyttö Suomen alueella perustuisi lain säännökseen.

Perustuslain 93 §:n mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Ehdotettujen 4 a ja 12 §:n mukaista puolustusministeriön toimivaltaa rajaisi kansainvälisen avun pyytämisen ja antamisen osalta esitetty laki päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Kyseisen lakiehdotuksen 1 §:ssä määritellyt, lain soveltamisalaan kuuluvat asiaryhmät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat ylimpien valtioelinten päätöksenteon piiriin. Puolustusvoimista annettussa laissa säädettäisiin ministeriötasoisesta päätöksenteosta. Pykäläehdotuksissa edellytetty YK:n peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen huomioon ottaminen kansainvälisen avun pyytämisessä ja antamisessa vastaa perustuslain 1 §:n 3 momentin asettamia tavoitteita Suomen osallistumiselle kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

LUONNOS

16.2.2016

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei ole määritelty perustuslain 127 §:ssä tarkemmin, mutta perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa ja siihen liittyvä velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelemaan muuhun koulutukseen samoin kuin varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelu. Perustuslain perusteluissa ei ole mainintaa maanpuolustusvelvollisuuden alueellisesta ulottuvuudesta, mutta perustuslain mukainen maanpuolustusvelvollisuus ei aseta Suomen kansalaisille velvollisuutta minkään muun maan kuin Suomen puolustamiseen. Esityksen mukaan asevelvollinen voidaan määrätä osallistumaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ainoastaan nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti. Siksi asevelvollisten käytön suhteen ei ole perustuslaillisia ongelmia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viimeksi virkamiehen siirtämistä toiseen virkaan tai tehtävään lausunnossaan 51/2006 vp. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut samankaltaista sääntelyä perustuslain 9 §:ssä turvatun asuinpaikan valinnan vapauden näkökulmasta samoin kuin perustuslain 21 §:n sisältämän sen säännöksen kannalta, jonka perusteella jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 40/1998 vp). Valiokunta on pitänyt tavanomaista pidemmälle menevien velvollisuuksien säätämistä puolustusvoimien virkamiehille puolustusvoimien tehtävien erityisluonteen vuoksi perusteltuna. Puolustusvoimien virkamiehen määräämisessä toiseen virkaan tai tehtävään on valiokunnan aiemman kannan mukaan kysymys puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän tavanomaisesta ja hyväksyttävänä pidettävästä piirteestä, josta puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia.

Valiokunta on kaiken kaikkiaan pitänyt sääntelyä puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä rajatusta muutoksenhakukiellosta perustuslain kannalta ongelmattomana (PeVL 29/2006 vp). Maailman muuttuessa isänmaan puolustamista ja siinä avustamista ei voida rajata vain Suomessa tapahtuvaksi. Kansakuntien keskinäisriippuvuuden lisääntyminen edellyttää vastavuoroisuutta ja avun saamiseksi on oltava valmis myös avun antamiseen.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan kriisinhallintakoulutukseen ja -tehtäviin otetaan henkilöitä, jotka vapaaehtoisesti sitoutuvat olemaan toimintavalmiudessa. Puolustusvoimien virkasuhteista henkilöstöä voidaan lisäksi määrätä virkatehtävänä osallistumaan koulutukseen liittyviin tehtäviin. Puolustusvoimien virkasuhteisen henkilöstön osalta osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan olisi kuitenkin osa virkavelvollisuuksia ja siten valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentissa säädetyn työnantajan työjohto-oikeuden piirissä.

Kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan toimeenpano edellyttää tehokkuutta ja nopeutta, johon kyetään vain, kun henkilöiden palvelussuhde jatkuu kotimaan tehtävien mukaisena virka- tai työsuhteena. Tällöin henkilöt ovat työaikalain tai puolustusvoimien virkamiesten työajoista tehdyn tarkentavan virkaehtosopimuksen määräysten piirissä, mikä työaikaosuojellisesti ja työaikaan perustuvien erilaisten korvausten muodossa turvaa henkilöstön asemaa parhaiten, ottaen huomioon epävarmuuden tehtävien kestosta. Tehtävien mahdollisiin riskeihin varaudutaan soveltamalla näihin tehtäviin lakia tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Laki antaa henkilöstölle virka- ja työsuhteessa sovellettavaa työtapaturmista ja ammattitaudeista annettua lakia (459/2015) laajemman ja

LUONNOS

16.2.2016

kattavamman turvan ja ottaa huomioon myös tehtävien luonteen siltä osin, kuin tehtävät poikkeavat virkattai työsuhteeseen muuten kuuluvista tehtävistä.

Lisäksi on huomattava, että kansainvälisen avun antamiseen käytetään ensisijaisesti henkilöitä, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteuttaessa ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin.

Henkilöstöresurssien ja osaamisen varmistamiseksi näin ei kuitenkaan aina voida menetellä. Vuoden 2015 alusta lukien voimaan tulleen puolustusvoimien henkilöstöstrategian mukaan puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä on oltava valmiudet kansainvälisiin tehtäviin.

Vastaavin perustein esityksessä on varauduttu myös puolustusvoimien työsuhteisten henkilöiden osallistumiseen näihin tehtäviin. Tämäkin olisi työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:ssä säädetyn työnantajan työnjohto-oikeuden piirissä edellyttäen, että sillä ei olennaisesti poiketa työ sopimuksessa mahdollisesti sovitusta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Perussäännökset valtuussäännöksissä tarkoitetuista asioista olisi annettava lailla ja valtuuden tulisi rajautua lakia tarkempien säännösten antamiseen (esimerkiksi PeVL 48/2004 vp). Lain 12 c §:ään sisällytetyn valtuuden nojalla voitaisiin saattaa asetuksella voimaan koskevat sopimukset, joiden mukaan kansainvälisen avun vastaanottamisessa tai antamisessa tai muussa kansainvälisessä toiminnassa sovelletaan PfP SOFAn tai sen lisäpöytäkirjojen, EU SOFAn taikka korvausvaatimuksista luopumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen määräyksiä kokonaisuudessaan tai osittain. Laintasoiset perussäännökset PfP SOFasta ja sen lisäpöytäkirjoista, EU SOFasta sekä korvausvaatimuksista luopumisesta tehdystä sopimuksesta sisältyvät kyseisten velvoitteiden voimaansaattamislakeihin, jotka on annettu perustuslain 95 §:n 1 momentin nojalla. Valtuutussäännöksessä tarkoitettuja asioita koskevat perussäännökset sisältyvät siten lakiin ja valtuus rajautuu laintasoisten säännösten tarkempaan sääntelyyn. Vastaava valtuuttava säännös on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ssä sotilaallisen kriisinhallinnan ja siihen liittyvän koulutus- ja harjoitustoiminnan osalta. Käsitellessään laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi koskevaa hallituksen esitystä (HE 110/2005 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus oli perustuslain kannalta ongelmaton siltä osin kuin siinä oli kysymys mahdollisuudesta asetuksella laajentaa sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa (PeVL 54/2005 vp).

Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslain mukaista säätämisyjärjestystä ja lakiesitys voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

1. Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 ja 12 §, sellaisina kuin niistä 2 §:n 1 momentin 3 kohta on laissa 577/2015 ja *lisätään* uusi 4 a, 4 b, 12 a, 12 b ja 12 c § sekä 12 §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

2 §

Puolustusvoimien tehtävät

Puolustusvoimien tehtävänä on:

1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu:

a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;

b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;

c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;

2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu:

a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;

b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;

3) *osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan; sekä*

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

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

4 a §

Kansainvälisen avun pyytäminen

Jollei päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annetussa laissa (/) muuta säädetä, puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää kansainvälistä apua toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen.

LUONNOS

16.2.2016

4 b §

Toimivalta ja voimakeinojen käyttö vastaanotettaessa kansainvälistä apua

Joukolla ja yksittäisellä sotilaalla, joka Suomen pyynnöstä antaa apua Suomelle, on toimivalta suorittaa tehtäviä ja käyttää voimakeinoja sen mukaisesti kuin laissa on puolustusvoimille tai sotilasviranomaiselle säädetty. Tämä toimivaltaa rajaavat lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset.

Osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan

12 §

Kansainvälinen avun antaminen ja muu kansainvälinen toiminta

Puolustusvoimat voi antaa kansainvälistä apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen.

Puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä.

Jollei päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annetussa laissa (/) muuta säädetä, puolustusvoimien osallistumisesta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun toimintaan päättää puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin toimiin ilman 3 momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

12 a §

Toimivalta ja voimakeinojen käyttö kansainvälisen avun antamisessa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa

Edellä 12 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvalla henkilöstöllä on tehtävää suorittaessaan kansainväliseen oikeuteen perustuva ja kansainvälisen avun pyytäjän määrittämä toimivalta sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden ja tehtävälle vahvistettujen voimankäytösäntöjen mukaisia. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Edellä 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuun avun antamiseen osallistuvalla henkilöstöllä on toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja toisen Suomen viranomaisen esittämän pyynnön ja toimivallan mukaisesti.

12 b §

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö

Edellä 12 §:ssä tarkoitettujen tehtävien ajan puolustusvoimien henkilöstö on virka- ja työsuhteessa puolustusvoimiin.

LUONNOS

16.2.2016

Mitä tämän lain 41 §:n 2 momentissa säädetään tiedon antamisen määräajasta, ei sovelleta edellä 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin osallistuvaan henkilöstöön sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettua lakia (/).

Asevelvollisia voidaan käyttää kansainvälisen avun antamiseen siten kuin asevelvollisuuslaissa (1438/2007) säädetään.

12 c §

Joukkojen asemaa koskevat sopimukset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen (SopS 65/1997) määräysten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan vastaavasti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen (SopS 24/2006) ja korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen (SopS 25/2006) soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

LUONNOS

16.2.2016

2. Laki aluevalvontalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* aluevalvontalain (755/2000) 33 ja 34 § ja *lisätään* uusi 24 d § seuraavasti:

24 d §

Aluevalvontaa koskevan tuen pyytäminen toisen valtion sotilasviranomaiselta

Aluevalvontaa varten voidaan pyytää toisen valtion sotilasviranomaisen tukea siten kuin päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annetussa laissa (/) ja puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään.

Puolustusvoimat voi 1 momentissa tarkoitetun päätöksen perusteella esittää toisen valtion sotilasviranomaiselle tehtävää koskevan pyynnön tai ryhtyä muihin päätöksen toimeenpanoa koskeviin toimiin.

33 §

Sotilaallisten voimakeinojen käyttö

Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tarpeellista sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoimaa.

Tällaisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö, jollei puolustusvoimain ylipäällikön toimivallasta muuta johdu taikka 34 §:ssä toisin säädetä.

34 §

Vihamielisen toiminnan torjuminen

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Tällöin on tarvittaessa käytettävä sellaisia ~~sotilaallisia voimakeinoja~~ *33 §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja*, joita toiminnan vaarallisuus ja muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Toimenpiteeseen ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

LUONNOS

16.2.2016

3. Laki asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* asevelvollisuuslain (1438/2007) 62 ja 78 § seuraavasti:

62 §

Palveluksen järjestäminen ulkomailla

Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän:

- 1) osallistuu 61 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen;
- 2) suorittaa 1 kohdassa tarkoitettuun koulutukseen liittyviä tukitehtäviä;
- 3) osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti *puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan*; ~~virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella~~;
- 4) osallistuu tavanomaiseen laivapalvelukseen Suomen aluevesien ulkopuolella;
- 5) osallistuu nimenomaisen suostumuksensa nojalla kansallista puolustusta edistävään kansainväliseen sotilaalliseen harjoitukseen; tai
- 6) osallistuu vierailuun, esiintymismatkaan, urheilukilpailuun tai muuhun vastaavaan palvelukseensa liittyvään sellaiseen tehtävään, johon ei sisälly sotilaallisia harjoituksia.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun ~~toimintaan virka-apuun~~ sovelletaan lisäksi, mitä 78 §:n 1 momentissa säädetään.

78 §

Palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun puolustusvoimien ~~ulkopuoliseen~~ tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen

Tässä laissa tarkoitettussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävänä määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään, 2 b kohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään ~~ja 2 c 3 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin~~. Pelastustehtävässä, *kansallista virka-apua annettaessa tai kansainvälistä tehtävää suorittaessa* asevelvolliset eivät saa osallistua:

- 1) vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen;
- 2) räjähteiden raivaamiseen;
- 3) aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin; eikä
- 4) muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

LUONNOS

16.2.2016

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä xx päivänä kuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

Luonnos

22.1.2015

RINNAKKAISTEKSTIT