

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, aluevalvontalakia sekä asevelvollisuuslakia.

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla täydennetään puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Puolustusvoimien tehtäviä muutettaisiin siten, että Puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin myös säännökset kansainvälisen avun vastaanottamisesta.

Kansainväliseen toimintaan liittyen lainsäädäntöön lisättäisiin säännökset toimintaan osallistuvan henkilöstön ja asevelvollisten asemasta, toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Aluevalvontalakiin lisättäisiin säännös aluevalvontaa koskevan tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta. Lisäksi sotilaallisten voimakeinojen käsitettä puolustusvoimista annetussa laissa ja aluevalvontalaissa yhtenäistettäisiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
2.1.1 Laki puolustusvoimista	5
2.1.2 Aluevalvontalaki	6
2.1.3 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta	7
2.1.4 Asevelvollisuuslaki	8
2.1.5 Henkilöstön asema	9
2.1.6 Joukkojen oikeudellinen asema.....	10
2.2 EU:n lainsäädäntö, kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	11
2.2.1 EU:n lainsäädäntö ja käytäntö.....	11
2.2.2 Muita kansainvälisen yhteistyön muotoja	15
2.2.3 Ulkomaiden lainsäädäntö	18
2.3 Nykytilan arviointi	22
2.3.1 Johdanto	22
2.3.2 Avun antaminen	23
2.3.3 Avun vastaanottaminen.....	28
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	28
3.1 Tavoitteet	28
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	28
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	29
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	31
4.1 Taloudelliset vaikutukset	31
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	31
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	32
5 ASIAN VALMISTELU.....	32
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	32
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	33
6 AHVENANMAAN ASEMA.....	41
7 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	42
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	44
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	44
1.1 Laki puolustusvoimista	44
1.2 Aluevalvontalaki	53
1.3 Asevelvollisuuslaki	54
2 VOIMAANTULO.....	56
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	56
LAKIEHDOTUKSET	60
Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.....	60
Laki aluevalvontalain muuttamisesta.....	63
Laki asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamisesta	64

HE 94/2016 vp

LIITTEET	66
RINNAKKAISTEKSTIT	66
Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.....	66
Laki aluevalvontalain muuttamisesta.....	71
Laki asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamisesta.....	73

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 tilanteessa, 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 evakuointioperaatioihin, 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. Uudentyyppiset monikansalliset sotilaalliset operaatiot ovat yleensä ajallisesti rajattuja. Ne ovat monimuotoisia eli kyse voi olla asiantuntija-, materiaali- tai kalustoavusta taikka viime kädessä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä vaativista tehtävistä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 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 valtiojohtoon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajär-

jestystä 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.

Puolustusvoimat osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 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.

2.1.2 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 an-

nettu 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 (864/2014) tarkoitettu ilmaliikennepalvelujen 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 -ilmaalukset. Aluevalvontalain perusteella vieraan valtion sotilaiden, sotilasajoneuvojen sekä valtionalusten ja -ilmaalusten 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.

2.1.3 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 soti-

HE 94/2016 vp

laalliseen 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.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto) että sen lähettämistä 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 valmiusjoukon osallistuminen operaatioon tavallista nopeammassa aikataulussa. Vaikka sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännösten taustalla on Suomen osallistuminen EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin, 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 lähettamisestä rajattuihin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan tai tällaisiin tehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

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

2.1.4 Asevelvollisuuslaki

Suomessa on yleiseen asevelvollisuuteen perustuva puolustusjärjestelmä, joka on keskeinen osa Suomen puolustusratkaisua. Asevelvollisten sotilastaidot perustuvat siviilioasaamisen 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 (1438/2007) 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 tiivinä joukkoharjoituksina, joihin sisältyy valmistavan harjoittelun lisäksi yleensä myös ammunnat ja joukon taisteluharjoitus. Reserviläiset toimivat koulutuksensa edellyttämissä tehtävissä tai saavat täydennyskoulutusta uutta tehtävää varten.

Asevelvollisuuslain 62 §:n mukaan varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille muun muassa 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 palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät kuitenkaan saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinnittämiseen, 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.

2.1.5 Henkilöstön asema

Puolustusvoimissa on palkattua henkilöstöä ja palveluksessa olevia asevelvollisia. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelus perustuu vapaaehtoisuuteen ja henkilöstö otetaan erityiseen kriisinhallintapalvelussuhteeseen. Kriisinhallintahenkilöstö koostuu Puolustusvoimien palkattusta henkilöstöstä ja yleisiltä työmarkkinoilta rekrytoitavasta henkilöstöstä, joka on pääsääntöisesti reserviläisiä. Puolustusvoimien palkattu henkilöstö on kriisinhallintapalvelussuhteen aikana virkavapaalla tai työstä vapautettuna Puolustusvoimien palvelussuhteestaan. Puolus-

HE 94/2016 vp

tusvoimien 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 toteutettaessa 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 oikeusturvanäkökohdat 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 virkaavusta 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 käsitellessä, 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).

2.1.6 Joukkojen oikeudellinen asema

Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin (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 NATO/PfP SOFA, sen lisäpöytäkirja (SopS 64—65/1997) ja toinen lisäpöytäkirja (SopS 73—74/2005), Euroopan unionin sotilas-esikunnan 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 tapauk-

sisä 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 SOFA:a sovelletaan Nato-maiden ja sopimukseen liittyneiden rauhankumppanuusmaiden alueella. NATO/PfP SOFA:sta on tullut vakiintunut tapa järjestää joukkojen ja henkilöstön oikeudellinen asema niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella.

2.2 EU:n lainsäädäntö, kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1 EU:n lainsäädäntö ja käytäntö

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.”

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 tilanteissa. 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, halu pyytää apua ja kyky antaa toiselle jäsenvaltiolle apua. Vastaavasti tulisi ottaa 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 jä-

HE 94/2016 vp

senvaltioiden 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 sanottu 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 varaumaa olla osallistumatta avunantolausekkeen täytäntöönpanoon. Viittaukset tiettyjen maiden erityisasemaan tai Naton rooliin eivät poista määräyksellä luotua avunantioikeutta milteen 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 on katsottu voitavan soveltaa myös muussa kuin YK:n 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. EU:n 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.

HE 94/2016 vp

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 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. Asiasta annettiin eduskunnalle tietoja valtioneuvoston kirjelmillä (UTP 15/2015 vp, UTPJ 21/2015 vp ja E 90/2015 vp).

Ranskan EU:n jäsenvaltioille esittämä tukipyyntö on laajentanut jäsenvaltioiden keskuudessa aiemmin vallinnutta käsitystä keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamisalasta. Aseellisen la hyökkäyksellä on tähän saakka katsottu tarkoitetun 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 unionin pelastuspalvelumekanismi (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1313/2013/EU unionin pelastuspalvelumekanismista), joka on perustettu 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: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 toimitamisessa. 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 taisteluosastoja ei ole kuitenkaan käytetty, vaan joukot on koottu operaatiokohtaisesti.

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 neljä 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).

EU:n esikuntarakenteisiin nimetty henkilöstö

Suomi on nimennyt EU:n esikuntarakenteeseen myös niin sanottua täydennyshenkilöstöä (Primary Augmentees, PA), jotka ovat EU:n pyynnöstä käytettävissä minkä tahansa EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaation suunnitteluun, valmisteluun ja toimeenpanoon. Kyseessä ovat suomalaiset esikuntaupseerit, jotka lähtevät esimerkiksi EU:n kriisinhallintaoperaation esikuntaan operaation suunnittelu- ja valmistelutehtäviin joskus hyvinkin nopealla aikataululla. Kun operaatio käynnistetään, henkilöstö jatkaa operaation esikuntatehtävissä.

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. EU:n 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 puolustusyh-

teistyön 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 Co-operation) 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 puolustusministerille 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 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.

Tilannekuva- ja aluevalvontayhteistyö on kehittynyt puolustusyhteistyön syventymisen myötä. Kansainvälinen meri- ja ilmatilannekuvayhteistyö täydentää kansallisten viranomaisten yhteistyönä tuotettua alueellisen koskemattomuuden valvonnan tilannekuvaa. Kansainvälinen tilannekuvayhteistyö tehostaa normaaliolojen alueellisen koskemattomuuden valvonnan kykyjä

sekä poikkeusolojen tilannekuvan muodostamista. Suomen kannalta tärkeimpiä kansainvälisiä meri- ja ilmatilannekuvayhteistyöhankkeita ovat Euroopan laajuinen MARSUR (Maritime Surveillance Networking) ja Itämeren alueen SUCBAS (Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea), jotka ovat etenemässä kohti operatiivista käyttöä. Suomi osallistuu myös ilmatilannekuvan vaihtamista koskevaan ASDE-yhteistyöhön (Air Situation Data Exchange), jota toteutetaan Suomen, Ruotsin, Norjan, Baltian maiden ja Naton kesken.

Suomen rajojen valvonnan ja sitä kautta myös aluevalvonnan tilannekuvaa tukevat keskeisimmät jo operatiivisessa käytössä olevat järjestelmät ovat EUROSUR (European Border Surveillance System) sekä Itämeren alueen rajavalvontayhteistyö BSRBCC (Baltic Sea Region Border Control Cooperation) ja käytössä oleva CoastNet tiedonvaihtojärjestelmä. EU:n CISE (Common Maritime Information Sharing Environment) on keskeinen käynnissä oleva EU:n merialueen tilannekuva- ja tietojen vaihtoyhteistyön kehittämiseen tähtäävä hanke.

Pohjois-Atlantin liiton (Nato) nopean toiminnan joukot

Naton nopean toiminnan joukkojen (NATO Response Force, NRF) tehtävät kattavat lähtökohdaisesti 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 yleisötapauksien yhteydessä ennakoivasti tai suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden taikka terrori-iskun jälkiseurauksen hallintaan tai terrorismin uhkatilanteessa. NRF on muodostunut keskeiseksi työkaluksi asevoimien suorituskykyä 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 arvioitu 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 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 Ulkomaiden 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 osiltaan. 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 toimivaltasääntelyyn ja sitä toimialoitain täydentävään lainsäädäntöön. Päätöksentekoa koskevissa menettelyissä on suuria maa-kohtaisia 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 operaatiot 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 laajempänä kehyksenä, ja konkreettiset kriteerit, jotka päätöksenteossa on otettava huomioon, ovat vuodesta 1995 lähtien sisältyneet ns. arviointikehikkoon. 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 itsepulustuksen toteuttamiseksi, ja Alankomaiden etujen turvaamiseksi.

Irlanti

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

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 päätöksästään 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.

HE 94/2016 vp

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 lähettamisestä 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.

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 lähettämässä harjoitustoimintaan ulkomaille jatkossa rajoittuisi joukkojen lähettämiseen rauhaa edistävään koulutukseen, vaan että hallituksella olisi valta päättää puolustusvoimien osallistumisesta kaikentyypiseen 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 sääntelee 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 kestäväen 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 määräämisestä, sekä puolustusvoimien käytöstä Viron hallituksen kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseen.

Viron uusi kansallisen puolustuksen laki (Riigikaitseadus) 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. Hallitus määrää puolustusvoimat aloittamaan osallistumisen kollektiivisen itsepuolustuksen operaatioissa 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 operaatioissa, 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 asiantonainen 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

2.3.1 Johdanto

Ulkoasiainministeriön 14 päivänä toukokuuta 2013 asettaman työryhmän mietinnössä arviointiin 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.

Ulkoasiainministeriö asetti 25 päivänä maaliskuuta 2015 työryhmän jatkamaan edellisen työryhmän aloittamaa työtä ja valmistelemaan kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Työryhmä luovutti mietintönsä 12 päivänä helmikuuta 2016 (Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvä lainsäädäntötyöryhmän mietintö, Ulkoasiainministeriön julkaisu 1/2016).

Ulkoasiainministeriön asettamien työryhmien lisäksi lainsäädännön muutostarpeita on tarkasteltu puolustusministeriössä ja sisäministeriössä.

Seuraavassa arvioidaan uudistamistarpeita yksityiskohtaisemmin.

2.3.2 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.

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 selvittäessä. 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 hallinnonalaan 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 Puolus-

HE 94/2016 vp

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

Puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen muutoin kuin toisen Suomen viranomaisen tukena

Puolustusvoimien resursseja on viimeaikainen toimintaympäristön kehitys huomioiden 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 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 viran-

omaista, 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 tai jota apua pyytävällä valtiolla ei ole. 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 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 operaatioturvallisuutta 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 tarkastellun 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 joukkotuhoaseiden (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 selvytyden 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 terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta ei kata välttämättä kaikkia tilanteita, joissa olisi tarve Puolustusvoimien osallistumiseen avun antamiseen. Käytännössä esiin on tullut tarpeita puolustusvoimien osallistumiselle myös joukkotuhoaseiden ja niiden leviämisen estämiseen sekä tuhoamiseen liittyviin toimiin sekä turvallisuusuhkiin ennalta varautumiseen. Myös esimerkiksi annettaessa kalustotai 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 täytäntönnäpon luonteista toimintaa voisi sovellettavaksi tulla esimerkiksi laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan tai pelastuslain mukainen apu.

Henkilöstön asema

Henkilöstön asemaan liittyvät kysymykset ovat keskeisiä kansainvälisen avun antamisen kannalta. Avun antamiselta edellytetään nopeutta ja tehokkuutta, johon lähtökohtaisesti kyetään vain toimintaan valmiilla, tehtävän mukaisesti varustetulla ja koulutetulla joukoilla. Sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämien valmiuksien luomiseksi tarvittavaan koulutukseen ja harjoitukseen otetaan henkilöitä, jotka vapaaehtoisesti sitoutuvat olemaan toimintavalmiudessa ja seitsemän päivän kuluessa kutsusta tiedon saatuaan osallistumaan koulutukseen tai saapumaan palvelukseen. Sitomusaika on enintään kaksi vuotta, ja sitä voidaan jatkaa enintään vuodeksi kerrallaan. Palvelussuhteen ehdot määritetään erikseen. Suomen osallistuminen sotilaalliseen

HE 94/2016 vp

kriisinhallintaan antaa käytettävissä olevien joukkojen valmiuden ja henkilöstön osaamisen osalta hyvät valmiudet myös yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen perustuviin tehtäviin.

Henkilöstön osallistuminen sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin perustuu vapaaehtoisuuteen ja henkilöiden hakeutumiseen tehtäviin osana tehtävä- ja urasuunnittelua. Sekä palkatun henkilöstön että reserviläisten hakeutuminen kriisinhallinnan tehtäviin on viime vuosina vähentynyt. Toistaiseksi hakijoita on kuitenkin ollut tehtävien määrään nähden riittävästi.

Yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen liittyvän tehtävän ei voida katsoa olevan sotilaallista kriisinhallintaa, ja sen vuoksi Puolustusvoimien palkattua henkilöstöä ei voida ottaa tehtävän ajaksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaiseen kriisinhallintapalvelussuhteeseen. 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 ja palvelussuhteen ehdot määräytyisivät Puolustusvoimien virka- tai työehtosopimusjärjestelmän mukaisesti. Pykälä kuitenkin rajaa Puolustusvoimien tehtävät toisen Suomen viranomaisen tukemiseen avun antamisessa toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Avun antamisessa ei saa lain mukaan käyttää voimakeinoja.

Asevelvollisuuslain sääntely perustuu perustuslain 127 §:n velvoitteeseen Suomen kansalaisten osallistumisesta isänmaan eli Suomen puolustukseen. 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 kiinnioittamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Erityisesti reserviläisten osaamisen hyödyntäminen kansainvälisen avun antamisessa edellyttäisi sääntelyn täydentämistä.

Puolustusvoimien henkilöstöllä on aluevalvonnan, tilannekuvan ja ilmavalvonnan tehtävissä osaamista, jota voidaan myös hyödyntää kansainvälisissä tehtävissä.

Puolustusvoimien rajallisista resursseista johtuen kaikkien käytettävissä olevien keinojen nopea ja tehokas käyttäminen yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen perustuviin tehtäviin saattaisi vaarantua henkilöstöresurssien käytön osalta erityisesti silloin, jos tehtävään tarvittaisiin toiminnan kannalta sellaista avainryhmää tai sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole sitoutuneet kriisinhallinnan joukkopooliin kuuluviin joukkoihin, Suomen muuten kansainväliseen toimintaan ilmoittamiin joukkoihin tai Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan muodostettuihin kokoonpanoihin. Tämän vuoksi toimintaan osallistuvan henkilöstön asemasta olisi säädettävä niin, että kansainvälisen avun antaminen varmistetaan tilanteen sitä edellyttäessä riittävän nopeasti ja tehokkaasti. Yhtä tärkeää on myös varmistaa, että käytettävissä on osaava ja koulutettu henkilöstö. Asevelvollisten erityisasema olisi erityisesti otettava huomioon. Mikäli Puolustusvoimien joukkoja olisi tarpeen käyttää EU:n yhteisvastuulausekkeen tai keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella, pitäisi asevelvollisten käyttöä koskevat kysymykset ratkaista lainsäädännössä erikseen.

2.3.3 Avun vastaanottaminen

Sääntelyä, joka koskee Suomessa toimivia toisen valtion asevoimien henkilöstöä tai muita sotilaallisia resursseja ei ole, lukuun ottamatta aluevalvontalakia 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 kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita arvioineessa työryhmässä (Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmän mietintö, Ulkoasiainministeriön julkaisu 11/2014) käsiteltiin kolmea vaihtoehtoa kansainvälisestä avusta päättämiseksi. Kaksi vaihtoehtoista 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. Vaihtoehtoista 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, rajavartiolain ja puolustusvoi-

mista annetun lain säännösten täydentäminen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksenteon osalta. Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyi tarve täydentää myös toimialakohtaista lainsäädäntöä.

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

Puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan 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 vieraillevien 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, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa 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 muutettaviksi siten, että osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä muuhun kansainväliseen toimintaan on nykyistä laajemmin 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 Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa kansainvälistä apua, jollei eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp) sisältyvässä lakiehdotuksessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta 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 poistettaisiin. Avun antamisessa olisi jatkossa oikeus käyttää myös voimakeinoja. Avun antamiseen osallistuvan henkilöstön toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja määräytyisivät toisen Suomen viranomaisen pyynnön ja tämän osoittaman toimivallan mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi Puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ilman, että kyse on toisen Suomen viranomaisen tukemisesta. Henkilöstön toimivalta tehtävän suorittamiseen sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja perustuisivat kansainväliseen oikeuteen ja avun pyytäjän määritykseen. Osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan päättäisi puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan, jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetussa laissa muuta säädettäisi.

Esityksessä ehdotetaan, että Puolustusvoimien kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö olisi virka- tai työsuhteessa Puolustusvoimiin. Ensisijaisesti kyseeseen tulisi Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan sitoutunut henkilöstö. Henkilöstöön sovellettaisiin tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettavaa uutta lakia. Jos puolustusvoimista annettuun lakiin esitetyt muutokset tulisivat voimaan ennen lakia tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä, henkilöstön vakuutusturvasta huolehdittaisiin väliaikana sopimusperusteisesti.

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan halukkaat reserviläiset voitaisiin myös ottaa Puolustusvoimiin määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen. Tällöin heillä olisi oikeus palata aiempaan työ- tai virkasuhteeseen tehtävän päätyttyä.

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan myös uutta säännöstä siitä, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää eräiden joukkojen asemaa koskevien sopimusten soveltamisesta.

Asevelvollisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voitaisiin määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Tällöin myös heihin sovellettaisiin tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavana olevaa uutta lakia. Palveluksessa olevat asevelvolliset eivät saisi edelleenkään osallistua aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin tai muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

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 voi-

makeinoilla näissä laeissa tarkoitettaisiin. Vastaavat muutokset on tarkoitus tehdä myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin ja rajavartiolaitakiin.

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. Päätettäessä osallistua kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan taloudelliset vaikutukset aiheutuvat erityisesti henkilöstömenoista sekä tehtävän ja olosuhteiden mahdollisesti vaatimasta erityisvarustuksesta tai olemassa olevan varustuksen mahdollisesta muuntamisesta. Taloudellisten vaikutusten määrä on riippuvainen avun muodosta ja laadusta kussakin tilanteessa.

Kustannusvaikutuksia arvioitaessa yhden henkilön virka- ja työehtosopimukseen perustuvat ylimääräiset kustannukset ovat kolmen viikon työjakson osalta noin 8200 euroa. Arvio perustuu Puolustusvoimien henkilöstön keskituntipalkkaan, keskimääräiseen 60 euron ulkomaanpäivärahaan sekä keskeytymättömästä kaksivuorotyöstä kertyvistä työtunneista maksettaviin ylityökorvauksiin. Ulkomaanpäivärahaa lukuun ottamatta kotimaassa tehtävästä vastaavasta työstä aiheutuisi samat kustannukset. Esimerkiksi 30 henkilön vahvuisen erikoistoimintaosaston neljän kuukauden toiminnan aiheuttamat ylimääräiset kustannukset olisivat henkilöstökulujen osalta noin 1,3 miljoonaa euroa. Vastaavasti esimerkiksi 160 henkilön lento-osaston kahden kuukauden toiminnasta aiheutuvat ylimääräiset henkilöstökustannukset olisivat noin 3,5 miljoonaa euroa. Kustannukset kasvavat, jos joukkoihin kuuluvat reserviläiset otetaan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Lisäkustannus olisi keskimäärin 3400 euroa kuukaudessa kutakin palkattavaa reserviläistä kohti. Edellisen esimerkin lento-osaston henkilöstöstä noin puolet on reserviläisiä, joiden kahden kuukauden palkkakulut olisivat noin 550 000 euroa. Lisäksi on otettava huomioon materiaalista ja kalustosta aiheutuvat kustannukset.

Jos yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen perustuviin tehtäviin käytetään ensisijassa Suomen kriisinhallinnan joukkopooliin ilmoittamia joukkoja tai Suomen muuten kansainväliseen toimintaan ilmoittamia joukkoja, joukkojen kouluttamisen ja harjoitusten kulut sisältyvät nykyisellään Puolustusvoimien toimintamenoihin. Toiminta toteutettaisiin pääasiassa Puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä sekä käyttämällä olemassa olevaa kalustoa ja materiaalia.

Ehdotetuilla säädösmuutoksilla ei siis sinällään ole välittömiä kustannusvaikutuksia. Avun antamisen tai vastaanottamisen tilanteessa puolustusministeriön olisi kuitenkin tarvittaessa esitettävä lisämäärärahaa henkilöstön ja joukkojen lähettämisestä sekä toiminnasta aiheutuvien kulujen kattamiseen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

Esityksellä ei olisi vaikutusta valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädettyyn toimivallan jakoon valtioneuvoston yleisistunnon ja toimivaltaisen ministeriön välillä eikä toimivaltaisen ministeriön määrittelyyn.

Annettavan avun sisällöllä on merkitystä sen suhteen millaisia vaikutuksia henkilöstöön kohdistuu. Jos avun antamiseen voidaan käyttää ensisijaisesti kriisinhallinnan joukkopooliin ilmoitettuihin joukkoihin sitoutunutta henkilöstöä, voidaan hyödyntää joukolle annettavaa koulutusta ja valmiutta.

Ehdotetun sääntelyn myötä Puolustusvoimien kansainväliset tehtävät voivat lisääntyä. Koska Puolustusvoimien muu toiminta jatkuu myös avun antamisen ajan, avun antamisella voi kuitenkin olla tilapäisiä vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaan sekä kotimaassa palvelevan henkilöstön työtehtävien sisältöön ja työmäärään. Puolustusvoimien muuhun toimintaan kohdistuvia vaikutuksia pyrittäisiin vähentämään sillä, että avun antamiseen osallistuvaa henkilöstöä pyrittäisiin vaihtamaan esimerkiksi kuukauden välein. Näin myös yksittäisiin henkilöihin kohdistuvia vaikutuksia pystyttäisiin rajoittamaan.

Reserviläisten ottaminen tarvittaessa määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen puolustusvoimiin lisäisi tilapäisesti Puolustusvoimien henkilötyövuosimäärää ja organisaatioiden henkilövahvuutta sekä henkilöstökustannuksia.

Henkilöstön turvallisuuteen mahdollisesti kohdistuvat riskit riippuvat tilanteesta ja avun antamisen luonteesta. Äärimmillään riskejä voidaan verrata sotilaallisen kriisinhallinnan riskeihin. Tämä otetaan huomioon henkilöstön vakuutusurvaa parantamalla. Lisäksi noudatettaisiin virka- ja työehtosopimusten määräyksiä työaika-suojelusta.

Henkilöstön ja joukkojen oikeudellinen asema pyrittäisiin turvaamaan ja järjestämään se joko NATO/PfP SOFA:an tai muuten kahden- tai monenväliseen sopimukseen perustuvaksi.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

Puolustusvoimien virka- tai työsuhteeseen otettavien reserviläisten osalta ehdotus merkitsee sitä, että työnantajan kanssa olisi sovittava siirtymisestä määräaikaisesti Puolustusvoimien palvelussuhteeseen.

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 linjausten 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 muu-

tostarpeet -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 jaksossa 2.3 esitettyä arviointia kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä koskevista lainsäädäntö-vaihtoehtoista.

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 terveysministeriöstä. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen 26 päivänä tammikuuta 2015 hyväksymän linjauksen mukaan työryhmän työn tavoitteena oli valmistella esitys erillislaiksi 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 riipeästi 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.

Puolustusministeriössä käynnistettiin toimialakohtainen valmistelu. Myös sisäministeriö on valmistellut toimialallaan tarvittavia lainsäädäntömuutoksia. Valmistelun kuluessa havaittiin, että tarkoituksenmukaisinta oli keskittää toimialakohtaiset lainsäädännön muutosehdotukset omiin hallituksen esityksiinsä. Toimialakohtaisia hallituksen esitysluonnoksia on käsitelty ulkoasiainministeriön työryhmässä sekä kahdenvälisesti puolustusministeriön ja sisäministeriön välillä sen varmistamiseksi, että esitykset olisivat yhteensopivia. Lisäksi esityksiä laadittaessa on kuultu valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Puolustusministeriö pyysi esitysluonnoksesta lausunnon yhteensä 31 taholta. Lausuntoja saatiin yhteensä 21.

Lausuntopyyntö lähetettiin tasavallan presidentin kanslialle, valtioneuvoston kanslialle, ulkoasiainministeriölle, oikeusministeriölle, sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, ympäristöministeriölle, oikeuskanslerinvirastolle, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle, Puolustusvoimien pääesikunnalle, valtion työmarkkinalaitokselle, Elinkeinoelämän keskusliitolle, Upseeriliitolle, Päälystöliitolle, Aliupseeriliitolle, Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL:lle, Maanpuolustuksen tekniikkatoimihenkilöiden liitto MTTL:lle, Julkisanalan kulutettujen neuvottelujärjestö JUKO:lle, Palkansaajajärjestö Pardialle, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:lle, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien liitolle, Suomen reserviupseeriliitolle, Suomen Rauhanturvaajaliitolle,

Puolustusvoimien diplomi-insinöörit PVDI:lle, Maanpuolustuksen Insinöörit MPI:lle, Sähköalojen ammattiliitolle, Metallityöväen liitolle, Suomen Konepääallystöliitolle sekä Tehy:lle. Lisäksi hallituksen esitysluonnos lähetettiin tiedoksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

Lausunnon antoivat ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Puolustusvoimien pääesikunta, Elinkeinoelämän keskusliitto, Upseeriliitto, Pääallystöliitto, Aliupseeriliitto, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL, Julkisan kulutettujen neuvottelujärjestö JUKO, Palkansaajajärjestö Pardia, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien liitto, Suomen reserviupseeriliitto, Suomen Rauhanturvaajaliitto, Puolustusvoimien diplomi-insinöörit PVDI ja Maanpuolustuksen Insinöörit MPI. Ympäristöministeriö ilmoitti, ettei sillä ole asiasta lausuttavaa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus lähetti puolustusministeriölle tiedoksi sisäministeriölle antamansa lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.

Lausuntopyyntö julkaistiin myös puolustusministeriön kotisivuilla osoitteessa www.defmin.fi ja tämän perusteella yksi yksityishenkilö antoi lausuntonsa esitysluonnokseen.

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

Lisäksi 25 päivänä huhtikuuta 2016 järjestettiin puolustusministeriössä kuulemistilaisuus koskien lausuntokierroksen jälkeen 1. lakiehdotuksen 12 b §:ään tehtyä lisäystä reservistä Puolustusvoimiin kansainvälisen avun antamisen tai muun kansainvälisen tehtävän ajaksi palkattujen henkilöiden oikeutta palata tehtävän jälkeen aiempaan työhönsä. Kuulemistilaisuuteen kutsuttiin Elinkeinoelämän keskusliitto, Valtion työmarkkinailaitos, Kunnallinen työmarkkinailaitos (KT Työnantajat), Kirkon työmarkkinailaitos, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö AKAVA ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen ammattijärjestöjen keskusliitto SAK, Reserviläisliitto ry ja Suomen Reserviupseeriliitto ry. Lisäyksestä pyydettiin myös työ- ja elinkeinoministeriön lausunto.

Puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin esitettyjä muutoksia pidettiin yleisesti perusteltuina ja tarpeellisina sekä lakiesityksiä kannatettavana. Säännösluonnoksiin ja hallituksen esityksen perusteluihin esitettiin joitakin muutoksia, jotka on pyritty ottamaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Eniten lausuttiin henkilöstön asemaan liittyvistä kysymyksistä.

Ulkoasiainministeriö toteaa, että esitysluonnosta on käsitelty ulkoasiainministeriön johtamassa kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvässä lainsäädäntötyöryhmässä. Esityksellä on välitön yhteys mainitun työryhmän 12 päivänä helmikuuta 2016 jättämään mietintöön, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Ulkoasiainministeriö katsoo, että puolustusministeriön esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat välttämättömiä lainsäädäntökokonaisuuden toimivuuden kannalta ja kannattaa ehdotusta.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos liittyy ulkoasiainministeriön asettamassa työryhmässä valmisteltuun hallituksen esitysluonnokseen laiksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä, ja että esitysluonnoksia on arvioitava kokonaisuutena. Oikeusministeriön käsityksen mukaan puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetut, sinänsä melko väljät säännökset Puolustusvoimien kansainvälisestä toiminnasta ovat edellä mainittu päätök-

sentekoa koskeva sääntely huomioon ottaen hyväksyttäviä ja perustuslain asettamien vaatimusten mukaisia. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että puolustusvoimista annetun lain avun pyytämistä koskevaa 4 a §:ää ja avun antamista koskevaa 12 §:ää olisi perusteltua täsmentää rajaamalla ne Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaan apuun. Eситetty muutos on tehty säännösluonnoksiin. Sotilaallisen avun pyytämisen osalta oikeusministeriö katsoo, että se kytkeytyy valtion täysivaltaisuuteen. Olennaista täysivaltaisuusarvioinnissa on se, että apu perustuisi aina Suomen pyyntöön ja merkittävässä asioissa pyynnöstä päätettäisiin ylimpien valtiotelinten toimesta. Tästä huolimatta oikeusministeriö pohtii tulisiko avun pyytämistä säännellä tarkemmilla aineellisilla edellytyksillä. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että vieraiden joukkojen toimintaa ei ole alistettu Suomen sotilasjohdon alaisuuteen, mutta että perustelujen mukaan se ei näyttäisi olevan myöskään mahdollista. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että näiltä osin lakiehdotuksen 4 b § saattaa muodostua ongelmalliseksi perustuslain 1 §:n kannalta. Tämän johdosta johtosuhteisiin liittyviä erityisiä näkökohtia on kuvattu perusteluissa tarkemmin ja lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että avun pyytämistä koskeva päätös tehtäisiin aina ylimpien valtiotelinten toimesta nimenomaan valtion suvereniteetin varmistamiseksi.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että myös puolustusministeriön hallinnonalalla Suomi voi täysimääräisesti pyytää ja antaa kansainvälistä apua. Asiaa koskevalla sääntelyllä ei tule kuitenkaan haitata tai hämärtää voimassa olevia kansallisia toimivaltuuksia. Sisäministeriön näemyksen mukaan kansainvälisen avun tilanteessa viranomaisella ei voi olla laajempia toimivaltuuksia kuin mitä niistä on kansallisesti säädetty. Sisäministeriö toteaa, että kukin hallinnonala on vastuussa kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä omalla toimialallaan ja tarvittaessa muut viranomaiset voivat antaa toimivaltaiselle viranomaiselle tukea tässä tehtävässä. Puolustusministeriön toimialalla tapahtuvat kansainvälisen avun tilanteet ovat sisäministeriön mukaan luonteeltaan sellaisia, että lainsäädännön tarkkarajaisuuden merkitys korostuu. Tämä tulisi ottaa lainsäädännössä huomioon ja määritellä pyydetty ja annettava kansainvälinen apu, vieraan valtion sotilaiden toimivalta sekä Suomesta lähetettävien sotilaiden toimivalta tarkkarajaisesti. Sisäministeriö esittää Puolustusvoimien tehtäviä koskevan puolustusvoimista annetun lain 2 §:n kohtiin niiden järjestystä koskevia muutoksia. Puolustusvoimien osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan on kuitenkin haluttu pitää säännöksessä omana tehtäväkohtanaan, jotta sen merkitys korostuisi. Sisäministeriö esittää myös avun antamista ja pyytämistä koskevien pykälien täsmentämistä niin, että avun tulisi kuulua Puolustusvoimien toimialaan. Eситetty muutos on tehty.

Sisäministeriö katsoo, että avun pyytämisessä puolustusministeriön tulisi kuulla ulkoasiainministeriön lisäksi sisäministeriön hallinnonala. Varsinaista säännöstä ei ole tältä osin muutettu, mutta perusteluja on täydennetty. Puolustusvoimien osallistumista kansainvälisen avun antamiseen toisten Suomen viranomaisten tukena koskevaan säännökseen sisäministeriö esittää rajavartiolakiin esitettävän uuden sääntelyn vuoksi lisättäväksi, että toimivaltaisen ministeriön lisäksi tukea voi pyytää myös viranomainen. Eситetty muutos on tehty. Sisäministeriö on ehdottanut, että hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa selostettaisiin laajemmin kansainväliseen oikeuteen perustuvaa toimivaltaa ja oikeutta voimakeinojen käyttöön. Tältä osin esitysluonnoksessa viitataan ulkoasiainministeriön eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 24 päivänä elokuuta 2014 antamaan selvitykseen (UTP 13/2015 vp, Ulkoasiainministeriön julkaisu 8/2015), jossa voimankäyttöä koskevia kansainvälisen oikeuden sääntöjä on selvitetty lähemmin. Sisäministeriö on kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen 12 a §:n 2 momentiksi ehdotettuun säännökseen, joka koskee Puolustusvoimien toimivaltaa ja voimakeinojen käyttöä tuettaessa toista Suomen viranomaista kansainvälisen avun antamisessa. Sisäministeriö katsoo, että säännöksen tulisi selvemmin olla sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvien poliisilain ja rajavartiolain muutosten mukainen. Tällä perusteella säännöksen sanamuotoa selvennettiin niin, että

Puolustusvoimilla on toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja toisen Suomen viranomaisen osoittaman toimivallan mukaisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa, että koska valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin ei esityksen mukaan tule muutoksia, valtiovarainministeriöllä ei ole näiltä osin huomautettavaa. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että esityksen mukaisiin kansainvälisiin tehtäviin määrättävien henkilöiden työsopimukseen jo rekrytointivaiheessa kirjataan riittävän tarkasti mainittu velvollisuus ja sen sisältö. Näin vältetään tulkintaongelmilta ja mahdollisilta muilta työsopimussuhdetta koskevilta erimielisyyksiltä.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että yhdessä ulkoasiainministeriön ja sisäministeriön lakihankkeiden kanssa esitysluonnos parantaa Suomen mahdollisuuksia osallistua kansainvälisen avun antamiseen ja mahdollisuuksia vastaanottaa kansainvälistä apua.

Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että viranomaisten kansainvälistä yhteistyötä koskevan sääntelyn soveltamistilannetta monimutkaistaa se, että samanaikaisesti on huomioitava mahdolliset kansainväliset sopimukset sekä lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion kansallinen lainsäädäntö. Viranomaisten kansainvälisistä tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettyä on otettava huomioon myös niiden yhteensopivuus viranomaisten kansallisten tehtävien ja toimivaltuuksien kanssa. Oikeuskanslerinviraston mukaan asian luonteesta johtuen sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyviltä tehtävä- ja toimivaltuusmäärittelyltä ei edellytettäne aivan yhtä suurta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta kuin viranomaisten normaaliolojen tehtävien ja toimivaltuuksien sääntelyltä. Toisaalta sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvillä toimivaltuuksilla voidaan puuttua niiden kohdehenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin hyvin merkittävällä tavalla. Oikeuskanslerinviraston mukaan on ongelmallista, että puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetuissa säännöksissä ei määriteltäisi avun antamisen tai pyytämisen edellytyksiä, ei edes sitä, mihin tehtäviin Puolustusvoimat voisi apua antaa tai vastaanottaa. Tämä mahdollistaisi myös sotilasviranomaisten kansallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä siviili- ja sotilasviranomaisten kansallisesta toimivallanjaosta poikkeamisen kansainvälistä apua annettaessa ja vastaanotettaessa. Esitystä viimeisteltäessä 1. lakiehdotuksen 4 a ja 12 §:ää on täsmennetty rajaamalla ne Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaan apuun. Oikeuskanslerinvirasto pitää ongelmallisena myös sitä, että puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetut säännökset jättäisivät kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvät johto- ja vastuusuhteet hyvin avoimiksi. Säännösluonnoksissa apua koskevia tehtäviä ja toimivaltuuksia ei ole kansainvälisen oikeuden mukaisuutta lukuun ottamatta rajattu, koska säännösten on tarkoitettu soveltuvan monenlaisissa tilanteissa. Apua koskevissa tapauskohtaisissa päätöksissä määritettäisiin kyseeseen tulevat tehtävät ja toimivaltuudet. Johtosuhteita koskevia perusteluita on esitysluonnoksessa tarkennettu. Sotilaallisten voimakeinojen käsitteen yhtenäistämistä oikeuskanslerinvirasto pitää lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta perusteltuna. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto on esittänyt säännösluonnoksiin eräitä teknisempiä tarkennusehdotuksia, jotka on tehty.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on arvioinut niitä ehdotuksia, joilla saattaa olla merkitystä Puolustusvoimien hallinnonalaan kohdistuvan laillisuusvalvonnan kannalta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa, että kun kysymys on kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskevasta tilanteesta, jota ei ole säännelty EU-tasolla tai Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa, tulisi tarkastella lainsäädäntöä muun muassa päätöksentekomenettelystä, vieraan valtion viranomaisten toimivaltuuksista, voimankäyttövälineistä ja oikeudellisesta asemasta näiden toimiessa Suomen alueella ja vastaavasti Suomen viranomaisten toimiessa ulkomailla. Ulkomaisten viranomaisten osalta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia viittaa rajavartiolaain sääntelyyn ja toteaa, että olisi perusteltua selvittää, tulisiko puolustusvoimista annetun lain säännöksestä ilmeneviä valtuuksia ja niiden käytön edellytyksiä tarkentaa joiltain

osin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kiinnittää huomiota myös siihen, että kansallisesti kiellettyjä voimankäyttövälineitä ei voida avun antamisessa tai vastaanottamisessa käyttää. Siinänsä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia pitää hyvänä, että voimakeinojen käytöstä on säädetty sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia vastaavalla tavalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia pitää tärkeänä, että oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asevelvollisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan säädöspohjan tulisi olla mahdollisimman selkeä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kiinnittää huomiota siihen, että asevelvollisuuslain säännöksessä edellytetyn asevelvollisen suostumuksen kansainvälisiin tehtäviin tulee olla vapaaehtoinen ja aito. Asevelvollisen tulee ymmärtää antamansa suostumuksen merkitys ja sen vaikutukset. Tehtävän tulee olla ajallisesti ja kokoonpanon puolesta tarkasti määritelty. Operaatioihin lähetettävälle kaikille sotilaille tulee myös selvittää koulutuksen yhteydessä tarkoin muun muassa operaation vastuukysymykset. Esitystä viimeisteltäessä näitä seikkoja on korostettu 3. lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Koska esitysluonnos laajentaa merkittävästi mahdollisuutta määrätä varusmies Suomen alueen ulkopuolelle, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoo, että luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja suostumuksen merkityksen mahdollisen perustuslain 9 §:n 3 momentissa turvatuksen perusoikeuden rajoituksen kannalta. Täydennys on tehty esitystä viimeisteltäessä lukuun 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Pääesikunta katsoo, että esitysluonnos muodostaa hyvän ja johdonmukaisen perustan Puolustusvoimien kansainvälisen avun antamiselle ja muulle kansainväliselle toiminnalle. Pääesikunta toteaa, että esitysluonnosta olisi hyvä vielä verrata sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin sen varmistamiseksi, että säännökset ovat keskenään yhdenmukaisia. Näin on esityksen viimeistelyvaiheessa tehty.

Henkilöstöä koskien oikeusministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja henkilöstöjärjestöt kiinnittivät huomiota siihen, että Puolustusvoimien henkilöstöltä ei edellyttäisi suostumusta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Enimmäkseen henkilöstöjärjestöjen lausunnot keskittyivät esityksen vaikutuksiin henkilöstön asemaan ja palvelussuhteen ehtoihin. Kansainvälisen avun antamisen ja muihin kansainvälisen toiminnan tehtäviin edellytettiin käytettävän vain tehtäviin suostumuksensa antaneita, riittävän osaamisen ja kokemuksen omaavia henkilöitä. Jos tehtävät kuitenkin sisältyisivät Puolustusvoimien virka- tai työsuhteeseen, osa järjestöistä edellytti, että siinä tilanteessa tehtäviin käytettäisiin vain lain voimaantulon jälkeen palvelukseen tulleita henkilöitä ja ennen lain voimaantuloa palvelukseen tulleista henkilöistä vain tehtäviin suostumuksensa antaneita. Järjestöjen mielestä virkaan ja työtehtäviin kuuluvia velvoitteita ei voitaisi muuttaa työnantajan yksipuolisella päätöksellä kesken virka- tai työsuhteen.

Kansainvälisen avun antamisen ja muiden kansainvälisten tehtävien palvelussuhteen ehdoista edellytettiin sovittavan yhdessä henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa. Virka- ja työehtosopimukseen perustuvien ehtojen ei nähty soveltuvan etenkin tehtäviin, joissa jouduttaisiin käyttämään sotilaallisia voimakeinoja.

Lausuntojen perusteella henkilöstöä koskevaa säännösluonnosta muutettiin niin, että tehtäviin käytettäisiin ensisijaisesti Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Lisäksi perusteluja on täydennetty siltä osin miten henkilöstölle aiheutuvia haittoja pyritään vähentämään ja taloudellisesti korvaamaan. Perusteluissa on pyritty tuomaan myös esiin sitä, miksi nykyiset virka- ja palvelussuhteen ehdot soveltuvat myös kansainvälisiin tehtäviin, sekä sitä, että kiiretilanteessa ei ole mahdollista aloittaa neuvotteluja uusien ehtojen sopimisesta.

Henkilöstöjärjestöiltä saaduissa lausunnoissa kiinnitettiin lisäksi huomiota toiminnan rahoittamiseen. Perusteluja on tarkennettu näiltä osin lisäämällä esimerkinomaisia laskelmia mahdollisista kustannuksista.

Upseeriliitto pitää hyvänä sotilaallisen suorituskyvyn kehittämistä lakimuutosesitysten seurannaisvaikutuksena. Valmistelussa ei ole otettu huomioon muutosten vaikutuksia taloudellisesta eikä henkilöstöpoliittisesta näkökulmasta. Ei riitä, että asiaa valmistellaan virka-aputyypin avunannon näkökulmasta vaan valmisteluun tulee ottaa huomioon myös mahdolliset ääriesimerkit, kuten terrorismin vastainen taistelu tai jopa sotilaallisen voiman käyttö. Se, millaista apua Suomi sitoutuu antamaan, on lakiesityksen perusteella epäselvä. Lakimuutoksella tulee olemaan huomattavia vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaresursseihin. Avun antaminen ja siihen valmistautuminen nostavat henkilöstö- ja materiaalikustannuksia. Tämä edellyttää lisärahoitusta.

Upseeriliiton mielestä henkilöstön sitominen avunantoon virkavelvollisuudella tulisi muuttaa siten, että vapaaehtoinen henkilöstö rekrytoitaisiin avunantoon muodostettavaan henkilöstöpooliin. Henkilöstöä ei voida lähettää sotilaallisen avunannon tehtäviin kotimaan palvelussuhteen ehdoilla. Kotimaan palkkaus perustuu sopimukseen ja tehtävien arviointijärjestelmiin. Palvelussuhteen ehdot kansainvälisen avun antamisessa tulee neuvotella henkilöstöjärjestöjen kanssa. Henkilöstö on virka- ja työehto-oikeudellisessa asemassa. Jotta avunanto olisi mahdollista, tulee olla valmis järjestelmä, joka sisältää joukot, jotka koulutetaan ja varustetaan toimintakykyisiksi ulkomaan tehtäviin. Järjestelmän tulee sisältää myös palvelussuhteen kaikki ehdot, vakuutukset, tukitoimet sekä järjestelyt vammautuneet ja kaatuneet mukaan luettuna. Tällaista järjestelmää ei Puolustusvoimilla Upseeriliiton mielestä ole.

Päällystöliitto ry pitää tarkoituksenmukaisena lakiehdotusta, joka toteutuessaan tarkentaa ja täsmentää EU:n keskinäisen avunannon täytäntöönpanoon liittyviä menettelytapoja. Lakimuutoksen jatkovalmistelussa tulee Päällystöliiton mielestä varmistaa myös se, että henkilöstön asemaan vaikuttavat säädökset, resurssit sekä sopimusmääräykset vastaavat uusia vaatimuksia. Esimerkiksi Puolustusvoimille kohdennettavat taloudelliset resurssit on jatkossa oltava sen kaltaisia, että ne vastaavat lakimuutoksen tuomia uusia velvoitteita. Puolustusvoimille on myös annettava resursseja huomioida nämä kansainvälisen toiminnan tehtävät henkilöstökoonpanoissaan. Päällystöliitto ry edellyttää, että virkaehtosopimusmääräyksiä tulee tarkastella henkilöstöjärjestöjen kanssa uudestaan, edellyttävätkö EU:n yhteisvastuu- ja keskinäisen avunannon lausekkeiden tuomat velvoitteet muutoksia ja lisäyksiä ammattisotilaiden virkaehtosopimuksiin.

Päällystöliiton mielestä lakiesityksen perusteella on oletettavaa, että jatkossa ammattisotilaat voivat joutua virkatehtävissään sellaisiin voimankäyttötilanteisiin, jotka saattavat sisältää henkilökohtaisen aseenkäytön lisäksi myös sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä kriisinhallintatehtävien kaltaisesti. Päällystöliitto ry:n näkemyksen mukaan muutoksen vaikutuksia tulee tarkastella myös työturvallisuuslain kannalta. Tällä hetkellä työturvallisuuslakia ei sovelleta sellaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai koulutukseen, jonka pääasiallisena tarkoituksena on sotilaallisten erityisvalmiuksien harjoittaminen. Sen sijaan Puolustusvoimien operatiivinen toiminta, huolto ja muut tukitoimet toteutetaan työturvallisuussäädösten alaisina samalla tavoin, kuin kriisinhallintatehtävät. Nyt lakiehdotuksen perusteluissa on huomioitava, edellyttääkö lakimuutos voimaan tullessaan tarpeen muuttaa työturvallisuuslakia tai tarpeen täydentää viraston normiohjausta.

Lakivalmistelussa tulee Päällystöliiton mielestä ottaa kantaa myös siihen, onko ammattisotilaalla oikeus pidättäytyä työturvallisuuslain 23 §:n nojalla kansainvälisen toiminnan työstä ilman pelkoa sotilaskurinpäällisistä seuraamuksista, jos ammattisotilas arvioi virkamatkasta

aiheutuvan vakavaa vaaraa hänen hengelle tai terveydelle. Asiaa on käsitelty 1. lakiehdotuksen 12 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Päälystöliiton mukaan virkamiesten oikeusasema suhteessa kansainväliseen lainsäädäntöön, kansainvälisen tehtävän kohdemaan lainsäädäntöön sekä kotimaan lainsäädäntöön tulee kirjata tässä lakivalmistelussa nykyistä selvemmin. Päälystöliitto ry esittää, että mikäli lakiesitys etenee eduskunnan valiokuntakäsittelyyn, niin henkilöstöjärjestöille annetaan mahdollisuus täydentää lausuntojaan kuulemiseen liittyen.

Aliupseeriliitto ry pitää tärkeänä, että Suomi vastaa niihin velvoitteisiin, jotka EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke maallemme luo. Aliupseeriliitto kiinnittää lausunnossaan erityisesti huomiota seuraaviin kysymyksiin: voidaanko jo virkaan nimitetyn virkamiehen asemaan vaikuttavia virkavelvollisuuksia yksipuolisesti ja olennaisesti muuttaa niitä lisäämällä nyt esitetyn lakiesityksen mukaisesti, mitä kansainvälisen avun antamisella ja muulla kansainvälisellä toiminnalla tarkoitetaan ja mahdollisesti mitä sillä ei tarkoiteta, min-käläisiin sotilaallisten voimakeinojen käyttöön laki tosiasiallisesti antaa mahdollisuudet, virkasuhteesta Puolustusvoimiin johtuvien palvelusuhteen ehtojen toimivuus kansainvälisen sotilaallisen avun antamisen tilanteissa.

Aliupseeriliitto ry vaatii lausunnossaan, että esitettyä lakiluonnosta muutetaan siten, että Suomen sotilaallista apua annetaan lakiesityksen mukaisesti kuitenkin siten, että apua ei voida antaa suoranaisiin taistelutehtäviin sotatoimialueella tai muutoin sodanomaisissa olosuhteissa vieraassa maassa.

Lain yleisperustelujen henkilöstön asemaa koskevassa osiossa tukeudutaan puolustusvoimista annetun lain hallituksen esityksen (HE 264/2006) kirjauksiin. Viittauksissa painotetaan henkilöstön osallistumisvelvollisuutta tai vapaaehtoisuutta, virkasuhdetta Puolustusvoimiin ja Puolustusvoimien virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisuutta. Lakiesityksessä voimakeinojen käytössä viitataan kansainvälisen oikeuden periaatteisiin ja avun pyytäjän määrittämään toimivaltaan sekä oikeuteen käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Aliupseeriliiton mielestä esityksessä jätetään harhauttavasti mainitsematta, ettei kyseisessä hallituksen esityksessä kyseisiä periaatteita sovelleta lainkaan toimintaan, johon liittyisi voimakeinojen käyttö. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä voimakeinojen käyttö on mahdollista, joten edellä mainittu hallituksen esityksen (HE 264/2006) perustelujen käyttö ei voi olla asianmukaista vaan ne on irrotettu asiayhteydestään. Myös voimakeinojen käyttöä koskevissa määrittelyissä on Aliupseeriliiton mielestä tärkeää todeta, mitä tämän lain mukaisten voimakeinojen soveltamisalaan ei kuulu.

Aliupseeriliiton mielestä esitetyn lakimuutoksen johdosta virkamiesten velvollisuudet lisääntyisivät kansainvälisten sotilaallisen avun tehtävien osalta. Nyt virkavelvollisuuksien piiriin esitetyt kansainväliset sotilastehtävät eivät ole olleet aiemman lain mahdollistamia ja sotilasvirassa palvelevat eivät näin ollen ole edes voineet ottaa kyseistä mahdollisuutta huomioon. Virkamiehen, myös sotilasvirassa palvelevan, on Aliupseeriliiton mielestä voitava luottaa virkansa tehtävien luonteen pysyvyyteen ja sen antamaan turvaan viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.

Aliupseeriliiton mielestä ehdotuksesta jää vaikutelmaksi, että käsittelyssä olevan lakiluonnoksen lähtökohtana olisi, että kansainvälisen avun tehtävät olisivat yhdenmukaisia kotimaan virkatehtävien kanssa. Tämä lähtökohta on Aliupseeriliiton mielestä virheellinen. Aliupseeriliitto toteaa, että Puolustusvoimien kotimaan palvelusuhteen ehtojen käyttö sellaisenaan ei sovellu nyt esillä olevien kansainvälisiin sotilaallisen avunannon tehtäviin.

Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL pyytää, että lakia säädettäessä huomioidaan, että lain velvoitteet voivat aiheuttaa Puolustusvoimille huomattavat lisäkustan-

nukset, jotka tulee aina kyseessä olevaan toimintaan siirryttäessä rahoittaa erillisrahoituksella. Näin toiminta ei vaaranna Suomen omaa puolustusvalmiutta.

MTTL ei yhdy esityksen ajatukseen, että Puolustusvoimien henkilöstön on osallistuttava nykyisillä palvelussuhteen ehtoilla ja ilman vapaaehtoisuutta toimintaan. Erityisesti nykyisin palveluksessa olevat henkilöt eivät ole palvelukseen tullessaan sitoutuneet kyseiseen menettelyyn. Uusille, lain voimaantulon jälkeen palvelukseen tuleville henkilöille tulee selkeästi tiedottaa, että osana palvelusta voi tulla osallistuminen kyseisiin tehtäviin vapaaehtoisuuden perusteella. Työsopimussuhteisten henkilöiden kanssa palvelus voidaan aloittaa vasta, kun siitä on aidosti sovittu ja palvelussuhteen ehdot on määritetty. Lakimuutos aiheuttaa merkittävän lisävelvoitteen henkilöstölle ja erityisesti velvoite lähteä ulkomaille avunatoitehtäviin ilman kolmen kuukauden etukäteisvaroitusta ilman minkäänlaista varallaolojärjestelmää ja -korvausta on perin outo ajatus. Esityksen mukaan henkilöstöön sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisessa kriisinhallintatehtävissä annettua lakia. MTTL näkeekin, että kyseiseen toimintaan tulee määrittää erillisrahoituksella palvelussuhteen ehdot ja selkeä varallaolojärjestelmä asianmukaisine kulu- ja varallaolokorvauksineen, kuten kriisinhallintatehtävissä jo on.

Julkisalan kulutettujen neuvottelujärjestö JUKO toteaa, että kyseisiin tehtäviin tulee olla ja löytää osaavaa ja motivoitunutta henkilöstöä, ja siksi eri henkilöstöryhmiä tulee kohdella kokonaisuudessaan samanarvoisesti. Osallistuminen tulee olla vapaaehtoista, mutta on kuitenkin tärkeää, että uusille Puolustusvoimiin rekrytoitaville henkilöille tehdään jo uran alkuvaiheessa selväksi, että tehtävät kuuluvat osaksi urakiertoa. Erityisen tärkeänä JUKO näkee, että kyseisiin tehtäviin osallistuvien osalta neuvotellaan yhdessä henkilöstöä edustavien tahojen kanssa riittävän hyvistä palvelussuhteen ehdoista, oikean tasoisesta vakuutusturvasta ja tarvittaessa myös eriasteisesta kuntoutuksesta (fyysinen sekä psyykinen).

Palkansaajajärjestö Pardian mielestä lakiehdotukset ovat perusteiltaan tarpeen kansainvälisessä muuttuneessa tilanteessa. Lakia säädettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että lain velvoitteet voivat aiheuttaa Puolustusvoimille huomattavia lisäkustannuksia, jotka tulee rahoittaa erillisrahoituksella. Näin toiminta ei vaaranna Suomen omaa puolustusvalmiutta. Rahoitusta tulee varata sekä henkilöstön lisäkoulutukseen, varallaolojärjestelyihin, että kansainvälisen avun materiaali- ja toimintamenoihin.

Pardia pitää henkilöstön vapaaehtoista osallistumista kansainvälisen avun antamiseen ensisijaisena. Erityisesti nykyisin palveluksessa olevat henkilöt eivät ole palvelukseen tullessaan sitoutuneet ulkomaanpalvelukseen, eikä heistä kaikilla ole sellaiseen tarvittavia valmiuksia. Pardia ei yhdy esityksen ajatukseen, että osallistuminen tapahtuu nykyisillä palvelussuhteen ehtoilla.

Pardia pitää henkilöstön vapaaehtoista osallistumista kansainvälisen avun antamiseen ensisijaisena. Erityisesti nykyisin palveluksessa olevat henkilöt eivät ole palvelukseen tullessaan sitoutuneet ulkomaanpalvelukseen, eikä heistä kaikilla ole sellaiseen tarvittavia valmiuksia. Pardia ei yhdy esityksen ajatukseen, että osallistuminen tapahtuu nykyisillä palvelussuhteen ehtoilla.

Esitysluonnoksen mukaan henkilöstöön sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisessa kriisinhallintatehtävissä annettua lakia. Pardia katsoo, että palvelussuhteen ehtojen tulisi lakiehdotusten mukaisissa tehtävissä kaikilta osin olla samat kuin kriisinhallinnassa. Pardia edellyttää, että toimintaan tulee määrittää erillisrahoituksella palvelussuhteen ehdot ja selkeä varallaolojärjestelmä asianmukaisine kulu- ja varallaolokorvauksineen kuten kriisinhallin-

tatehtävissä jo on. Kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin ei voida varautua, eikä koko henkilöstöä voida sitouttaa, mutta jonkinlainen varautumisjärjestelmä eri vaihtoehtoineen on syytä luoda.

Puolustusvoimien Diplomi-insinöörit ry pitää lainsäädännön muuttamista tarpeellisena, jotta Suomen veloitteet EU:n yhteisvastuu- ja keskinäisen avunannon lausekkeeseen liittyen voidaan täyttää asianmukaisella tavalla. Lausunnossaan PVDI ry toteaa, että palvelussuhteen ehtojen pitää olla vähintäänkin sillä tasolla, mitä niistä on nykyisellään kriisinhallintatehtävien osalta sovittu ja laissa säädetty. Henkilöstön palvelusturvallisuudesta tulee huolehtia, eikä henkilöstön asema saa heikentyä avun antamisen luonteen muuttuessa. Avun antaminen lakiin perustuen ei saa heikentää Puolustusvoimien taloudenpitoa eikä vaikuttaa nykyisten tehtävien suorittamista heikentävästi. Nyt esitetyn lakimuutoksen soveltaminen voi aiheuttaa Puolustusvoimille ennakoimattomia menoja, jotka tulisi poikkeuksetta korvata lisämäärärahalta tai erillisellä rahoituksella.

Maanpuolustuksen insinöörit MPI ry:n mielestä halukkuus ja vapaaehtoisuus kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan on niin työnantajan kuin työntekijän kannalta paras vaihtoehto, mistä syystä on tärkeää huolehtia siitä, että saadaan henkilöstöä motivoitua niihin tehtäviin.

Palvelussuhteen ehdot, kuten palkkaus ja korvaukset, määräytyvät kansainvälisissä tehtävissä virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti, joten niitä tulee kehittää niin, että kansainväliset tehtävät kiinnostavat henkilöstöä. Niissä palkkausjärjestelmien tulee huomioida tehtävien erityisolosuhteet ja -vaatimukset, riskit ja kannustavuus. Siten saadaan tarvittava määrä halukkuuksia ja osaamista näihin tehtäviin. Työsopimussuhteisen henkilöstön käyttö kriisinhallintatehtävissä edellyttää huolellista palvelussuhteiden ehtojen rakentamista. Kaikkien henkilöstöryhmien osalta on järjestettävä kattava ja aukoton vakuutus turva tapaturman ja palvelussairauden korvaamiseksi kriisinhallintatehtävissä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus viittaa sisäministeriölle antamassaan lausunnossa ulkoasiainministeriölle antamaansa lausuntoon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ja siinä esittämiinsä näkökohtiin. Ahvenanmaan maakunnan hallitus korostaa lausunnossaan Ahvenanmaan demilitarisoitua ja neutraalia asemaa.

Hallituksen esityksessä Ahvenanmaan asemaa koskee 6. jakso. Esitystä viimeistellessä puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevan 1. lakiehdotuksen 4 a §:n yksityiskohtaisia perusteluja on tarkennettu kansainvälisten veloitteiden kattavuuden osalta viittauksella Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta tehtyyn sopimukseen. Puolustusministeriössä on 17 päivänä huhtikuuta 2015 tehty selvitys Puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpanosta Ahvenanmaalla.

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 säädettyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointia. 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 varmis-

tamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta (34 kohta) ja räjähdysaineita valti-on turvallisuutta koskevilta osin (35 kohta).

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat edellä mainittujen lisäksi asiat, jotka koskevat suh-detta 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 pääasi-allisesti valtakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn toimivallanjaon perusteella valtakunnan toimivallas-sa 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 viran-omaisen on huolehdittava yhteydenpidosta ulkomaille samaan tapaan kuin muun Suomen osalta. Ahvenanmaalla valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa menetellään samalla ta-voin 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 so-pimuksen 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 ase-maan. Myös Ahvenanmaan pöytäkirja (Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan sopi-muksen pöytäkirja nro 2, SopS 102—103/1994) säilyy voimassa.

7 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on välitön yhteys eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp) laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksente-osta sekä sisäministeriössä valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen, jolla tarkennetaan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä. Ehdotettujen lakien olisi tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan.

Hallituksen esityksessä (HE 72/2016 vp) ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Laki sisältäisi säännökset kansain-välistä apua annettaessa ja pyydettyä noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksente-komenettelystä.

Sisäministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi sisäminis-teriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädän-töä. Muutettavaksi ehdotetaan erityisesti päätöksentekomenettelyä, toisen kansallisen viran-omaisen antamaa tukea ulkomailla sekä sisäministeriön hallinnonalan virkamiesten toimival-tuuksia, 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 koske-vaan lainsäädäntöön. Lisäksi sotilaallisten voimakeinojen käsitettä yhtenäistettäisiin puolus-tusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa vastaamaan puolustusvoimista annetun lain käsitettä.

HE 94/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvaan henkilöstöön sovellettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavaa lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä, vaikka kyse ei olekaan sotilaallisista kriisinhallintatehtävistä. Sosiaali- ja terveysministeriön tarkoituksena on antaa vuoden 2016 kuluessa hallituksen esitys mainitusta laista ja sen on tarkoitus tulla voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta lukien. Se koskisi myös sotilaalliseen kriisinhallintaan, siviilikriisinhallintaan ja Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston toimintaan osallistuvia henkilöitä. Laki antaa henkilöstölle virka- ja työsopimussuhteessa sovellettavaa työtapaturmista ja ammattitaudeista annettua lakia (459/2015) laajemman ja kattavamman turvan ja ottaa huomioon myös tehtävien luonteen ja olosuhteet siltä osin, kuin lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettut tehtävät poikkeavat virka- tai työsuhteeseen muuten kuuluvista tehtävistä ja niiden olosuhteista. Jos puolustusvoimista annettuun lakiin esitetyt muutokset tulisivat voimaan ennen lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä, henkilöstön vakuutusturvasta huolehdittaisiin väliaikana sopimusperusteisesti.

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 lakisääteisiin 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 harjoitus-toimintaan ja nopean toiminnan joukkoihin sekä aluevalvonnassa tehtävä kansainvälinen tilannekuvayhteistyö. Säännöksen uudeksi 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 uuden 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 evakointi kriisialueelta Puolustusvoimien suorituskykyä käyttämällä.

Uuden 3 kohdan lisäämisellä Puolustusvoimien tehtäviin halutaan korostaa kansainvälisen avun antamista ja muuta kansainvälistä toimintaa omana tehtävänä ja erottaa se muista Puolustusvoimien tehtävistä kotimaassa.

4 a §. *Kansainvälisen avun pyytäminen.* Pykälässä säädettäisiin Puolustusvoimien toimialaan kuuluvan kansainvälisen avun pyytamisestä. Säännös olisi uusi.

Hallituksen esityksen (HE 72/2016 vp) mukaan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaa lakia sovellettaisiin Suomen päätöksentekoon kansainvälisen avun antamisesta toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytamisestä niiltä, jos kyse on avusta: 1) joka perustuu EU:n yhteisvastuulausekkeeseen, 2) joka perustuu EU:n keskinäisen avunannon lausekkeeseen, 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, 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 päätöksenteosta vähämerkityksellisemmissä asioissa.

Säännöksen mukaan puolustusministeriö voisi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa kansainvälistä apua, jollei laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta muuta säädetä. Apua voitaisiin pyytää toiselta valtiolta, EU:lta tai kansainväliseltä järjestöltä. Apu voisi olla sotilaallisia voimavaroja tai 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 lakiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin. Viittaus kansainvälisen oikeuden sääntöihin merkitsee myös Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen huomioon ottamista.

Ulkoasiainministeriön kuuleminen ennen avun pyytämistä olisi tarpeen asiaan liittyvien kansainvälisten näkökohtien vuoksi. Myös muiden hallinnonalojen kanssa huolehdittaisiin valmistelun yhteensovittamisesta.

Avunpyyntö tai sitä edeltävä ulkoasiainministeriön kuuleminen eivät olisi määrämuotoon sitottuja, 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 vastaanotettaessa 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 puo-

lustusvoimien 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.

Apua antavien joukkojen ja yksittäisten sotilaiden johtosuhteet määräytyisivät tapauskohtaisesti Suomen avunpyynnön, tehtävän ja Suomen asettamien rajausten mukaisesti. Johtosuhteista ja muista toiminnan toteuttamistavoista sovittaisiin avun antajan kanssa.

Sellaisessa tilanteessa, jossa Suomi joutuisi mahdollisesti pyytämään ulkomaista sotilaallista apua, Suomi määrittäisi avunpyynnöllään ulkomaisten joukkojen toiminnan luonteen Suomen maaperällä. Sotilaallisen avun saamisen varmistamiseksi kriisitulanteessa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista etukäteen määrittää tiukkoja ehtoja joukkojen asettamiselle suomalaiseseen komentoon.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa Suomi pyytäisi apua tehtävässä, joka edellyttäisi osaamista tai välineitä, joita Suomella ei olisi, toiminta voisi olla apua antavan valtion tai kansainvälisen järjestön johdossa. Myös tilanteissa, joissa kansainvälinen järjestö, kuten YK, EU tai Nato toimeenpanisi operaation Suomen avunpyynnön mukaisesti Suomen alueella, apua antava joukko toimisi operaation toimeenpanevan kansainvälisen järjestön johdossa.

Koska kokemusta tämänkaltaisesta toiminnasta Suomessa ei ole, rinnastusta voidaan hakea myös siitä, miten kansainvälisiä operaatioita kriisinhallintaan liittyen on toimeenpantu.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa operaation toimeenpanija kuten YK, EU tai Nato suunnittelee ja johtaa oman toimintansa operaation mandaatin ja tehtävän mukaisesti. Valtiot eivät yleensä luovuta sotilaidensa täyttä komentovaltaa toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa joukot siirretään toiminnallisesti operaation toimeenpanijan eli esimerkiksi YK:n, EU:n, Naton tai maaryhmän johtovaltion alaisuuteen. Kriisinhallintaorganisaation kuuluminen toiminnallisesti operaation toimeenpanijan alaisuuteen tarkoittaa käytännössä joukon asettamista toimeenpanijan operatiiviseen johtoon, operatiolle hyväksytyjen operaatiosuunnitelman ja voimankäyttö sääntöjen asettamisessa rajoissa. Joukko säilyy kuitenkin lähettäjävaltion kansallisen lainsäädännön piirissä ja esimerkiksi rikosoikeudellinen toimivalta mukaan luettuna kurinpitotoimivalta ei siirry operaation toimeenpanijalle.

Päätös avun pyytämisestä voitaisiin tehdä joko kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetun lain mukaisesti sen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa tai ehdotetun puolustusvoimista annetun lain 4 a §:n mukaisesti puolustusministeriön päätöksenä. Molemmista tapauksista 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 muu-

hun 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 sekä tarvittaessa myös voimakeinojen käytön. 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 Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa 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 pyydettyä 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 tämäntyyppiseen toimintaan.

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

Esimerkkinä muista tilanteista, joissa säännöstä voitaisiin soveltaa, voidaan mainita nopean toiminnan joukkojen (EU:n taisteluosastot ja Naton nopean toiminnan joukot) käyttö muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa sekä sotilaallisena operaationa toteutettava siviilien evakuointi kriisialueelta. Puolustusvoimien kemiallisten, biologisten sekä ydinaineiden 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.

HE 94/2016 vp

Apua voitaisiin antaa tai toimintaa suorittaa tarvittaessa muutakin kuin Puolustusvoimien sotilashenkilöstöä tai sotilaallisia voimakeinoja käyttämällä, jonka vuoksi säännöksessä ei rajataisi, että avun tai toiminnan on oltava sotilaallista. Lähettää voitaisiin esimerkiksi asiantuntijoita, kalustoa tai materiaalia.

Yhteistyö voisi olla yksittäistä tapausta koskevaa, lyhytkestoista tai pitkäkestoisempaa 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 momentin mukaan avun antamisen kohteina voisivat olla 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 kansainvälisistä 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 2 momentin tapaan siitä, että Puolustusvoimat voisi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaisista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä. Uutta olisi, että tuen pyytjä voi olla myös toimivaltainen viranomainen. Esimerkiksi sisäministeriön valmistelemissa hallituksen esityksessä rajavartiolaitokseen ehdotetaan uutta tätä asiaa koskevaa säännöstä Puolustusvoimien tuesta Rajavartiolaitokselle kansainvälisessä avunantotilanteessa.

Voimassaolevan pykälän 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, turvallisuushiin ennalta varautuminen sekä kyberhyökkäykset. Rajaus on ollut käytännössä 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). Lainsä-

dännön 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 säädettäisiin päätöksenteosta. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksentekoa koskeva sääntely siirtyisi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotettuun lakiin. Mainitussa laissa säädettäisiin myös eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon. Ehdotettuun säännökseen lisättäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotettua lakia koskeva viittaussäännös. Puolustusvoimien osallistumisesta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun toimintaan päättäisi puolustusministeriö kuultuaan asiasta ulkoasiainministeriötä, jollei asia kuuluisi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetun lain soveltamisalaa, jolloin päätös tehtäisiin kyseisen lain mukaisesti. Näin ollen esimerkiksi Puolustusvoimien osallistumisesta EU:n yhteisvastuulausekkeen tai keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla annettavaan apuun päätettäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetun lain mukaisesti. Samoin tehtäisiin, jos kyse olisi avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai johon voisi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Arvio siitä, milloin kyseessä olisi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetun lain 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 kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa tai 3 momentissa 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. 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 puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:n 2 momentissa ja aluevalvontalain 23 ja 33 §:ssä sekä ehdotetussa laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta.

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 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 voimankäyttö-oikeudet.

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 periaateista 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 viitattaisiin myös voimakeinojen käytön liioittelun osalta rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momenttiin ja 7 §:ään. Samat rikoslain säännökset soveltuvat myös silloin, kun kyse on kotimaassa tapahtuvasta voimakeinojen käytön liioittelusta.

Suomesta lähetetyn joukon johtosuhteet määräytyisivät tapauskohtaisesti. Johtosuhteista ja muista toiminnan toteuttamistavoista sovittaisiin avun pyytäjän kanssa. Kansallisesti joukon johtamisesta vastaisi pääesikunnan tapauskohtaisesti johtovastuuseen määräämä puolustushaaraesikunta. Joukko voitaisiin siirtää toiminnallisesti esimerkiksi operaation toimeenpanijan alaisuuteen kuten sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Tämä tehdään sotilasteknisenä ilmoitusmenettelyinä. Lähettäjävaltiolla säilyy aina ylin toimivalta omaan joukkoonsa, eikä esimerkiksi rikosoikeudellinen toimivalta mukaan luettuna kurinpitotoimivalta siirry operaation toimeenpanijalle.

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 osoittaman toimivallan mukaisesti.

Voimakeinojen käyttö voisi tulla näin ollen kyseeseen lähinnä poliisia tuettaessa. Poliisimiehen toimivaltuuksista kansainvälisen avun tilanteissa on tarkoitus säätää poliisilaissa (872/2011).

12 b §. *Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö.* Kansainvälisen avun ja muun kansainvälisen toiminnan tehtäviin käytettäisiin toiminnan nopeuden ja tehokkuuden varmistamiseksi tarvittaessa kaikkia mahdollisia Puolustusvoimien suorituskykyjä. Ensisijaisesti kyseeseen tulisivat kriisinhallinnan joukkopooliin kuuluvat joukot, Suomen kansainväliseen toimintaan ilmoittamat muut joukot tai Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan sitoutuneesta henkilöstöstä muodostetut kokoonpanot. Sellaisiin tehtäviin, joissa voi tulla kyseeseen sotilaallisten voimakeinojen käyttö, käytettäisiin ensisijaisesti kansainvälisiin tehtäviin ilmoitettuihin joukkoihin sitoutuneita ammattisotilaita.

Tehtävien aikana henkilöstö olisi sijoitettuna Suomen rajojen ulkopuolelle. Osa tehtävistä voitaisiin hoitaa myös Suomen alueelta käsin.

Tarkoituksena olisi, että tehtäviin osallistuvaa henkilöstöä pyrittäisiin vaihtamaan esimerkiksi kuukauden välein, jotta Puolustusvoimien muulle toiminnalle ei aiheutuisi haittaa. Näin myös yksittäisiin henkilöihin kohdistuvia vaikutuksia pystyttäisiin rajoittamaan. Menettely vastaisi Rajavartiolaitoksen nykyistä toimintaa EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin operaatioissa.

Pykälän 1 momentin mukaan tehtäviin käytettäisiin ensisijaisesti Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan eli ilmoittanut halukkuutensa näihin tehtäviin. Tällä tarkoitettaisiin tällä hetkellä sellaisia Puolustusvoimien palveluksessa olevia henkilöitä, joka ovat antaneet sitoumuksen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Aina ei kuitenkaan voitaisi käyttää kansainvälisiin tehtäviin vain halukkuutensa ilmoittaneita henkilöitä. Puolustusvoimien henkilöstöä voitaisiin siten myös määrätä osallistumaan avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyviin tehtäviin, kun olisi tarpeen varmistaa riittävät henkilöstövoimavarat ja osaaminen.

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. Työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:ssä säädetyn työnjohto-oikeuden nojalla Puolustusvoimat voisi yksipuolisesti määrätä myös Puolustusvoimiin työsuhteessa olevan henkilön osallistumaan lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettuun tehtävään, ellei se tarkoita työsopimuksen ehtojen, kuten työtehtävien sisällön, olennaista muuttamista. Vuoden 2015 alusta lukien voimaan tulleen Puolustusvoimien henkilöstöstrategian mukaan Puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä on oltava valmiudet kansainvälisiin tehtäviin. Kansainvälisen avun antaminen ja muun kansainvälisen toiminnan tehtäviin osallistuminen otetaan myönteisenä tekijänä huomioon henkilöstösuunnittelussa.

Tehtävien ja niihin valmistautumisen ajan henkilöstö olisi edelleen virka- tai työsuhteessa Puolustusvoimiin, jolloin myös palvelussuhteen ehdot määräytyisivät virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä sovitun mukaisesti. Tämä tukisi myös työaika-suojelun toteutumista. Toisin kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa, avun antamista koskevissa tehtävissä noudatettaisiin työajoista tehtyjä sopimusmääräyksiä, joissa on sovittu muun muassa lepoajoista sekä ylityökorvauksista ja niiden enimmäismääristä.

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 kuin siitä aiheutuisi vakavaa vaaraa hengelle tai terveydelle, on voimassa, mitä siitä on työturvallisuuslain 23 §:ssä säädetty.

Edellä kuvattu menettely vastaisi sitä mitä todetaan voimassa olevan lain 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa Puolustusvoimien henkilöstön määräämisestä avun antamiseen liittyviin tehtäviin toista Suomen viranomaista tuettaessa. Asiasta on tehty yksimieliset linjaukset myös puolustusministeriön ja henkilöstöä edustavien järjestöjen välillä 8 päivänä tammikuuta 2007 ja 29 päivänä lokakuuta 2007 tehdyissä pöytäkirjoissa.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi myös säännös, jonka mukaan lain 41 §:n 2 momentin palveluspaikkakunnan muutosta koskevan tiedon antamisen määräaika ei sovellettaisi edellä 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin.

Puolustusvoimien osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan sekä Puolustusvoimien tukiessa toista Suomen viranomaista kansainvälisen avun antamisessa, ei tehtäviin osallistuvaa Puolustusvoimien henkilöstöä yleensä siirrettäisi toiseen Puolustusvoimien virkaan eikä tehtävään siten kuin puolustusvoimista annetun lain 41 §:ssä tarkoitetaan. Kyse ei olisi pysyvistä tehtävistä määräämisestä. Jos siirtäminen aiheuttaisi palveluspaikkakunnan muutoksen, henkilölle ei olisi etenkään nopeissa tilanteissa mahdollista antaa tietoa päätöksestä vähintään kolmea kuukautta aikaisemmin 41 §:n 2 momentissa sääde-

tyllä tavalla. Jos tehtävät kuitenkin edellyttäisivät virkamiehen siirtämistä omassa virassa toiseen tehtävään, siirtämiseen sovelletaan tämän lain 41 §:ää.

Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvaan, Puolustusvoimiin virka- tai työsuhteessa olevaan henkilöstöön sovellettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä valmistettavaa lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Se koskisi myös sotilaalliseen kriisinhallintaan, siviilikriisinhallintaan ja Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston toimintaan osallistuvia henkilöitä. Laki antaisi henkilöstölle virka- ja työsuhteessa sovellettavaa työtaturmista ja ammattitaudeista annettua lakia laajemman ja kattavamman vakuutusturvan ja ottaisi huomioon myös tehtävien luonteen ja olosuhteet siltä osin kuin 12 §:ssä tarkoitettujen tehtävien poikkeavat virka- tai työsuhteeseen muuten kuuluvista tehtävistä ja niiden olosuhteista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että asevelvollisia voidaan käyttää kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan siten kuin asevelvollisuuslaissa säädetään. Asevelvollisuuslain 62 §:ssä säädetään varusmiespalvelusta suorittavan tai kertausharjoitukseen osallistuvan asevelvollisen palveluksen järjestämisestä ulkomailla. Asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädetään palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä Puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään. Molempia pykäläiä ehdotetaan tarkistettavaksi 3. lakiehdotuksessa. Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuviin asevelvollisiin sovellettaisiin tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettavaa lakia. Tällä varmistettaisiin toimintaan osallistuvien henkilöiden yhdenvertainen kohtelu. Asiasta säädettäisiin asevelvollisuuslain 62 §:ssä.

Tehtäviin halukkaat reserviläiset voitaisiin tarvittaessa ottaa myös määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen Puolustusvoimiin, jolloin heihin sovellettaisiin lain 12 b §:ää. Heidän asemansa rinnastuisi tällöin Puolustusvoimien muuhun palkattuun henkilöstöön. Henkilön virkavapauden tai työstä vapautuksen myöntäminen edellä 12 §:ssä tarkoitettuihin kansainvälisiin tehtäviin olisi hänen työnantajansa harkittavissa.

Määräaikaiseen palvelussuhteeseen Puolustusvoimiin otettujen reserviläisten työsuhdeturvan varmistamiseksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin Puolustusvoimiin virka- tai työsuhteeseen otetun reserviläisen oikeudesta palata palvelussuhteen Puolustusvoimiin päätyttyä aiempaan työhönsä. Jos määräaikaisen palvelussuhteen perusteena oleva tehtävän suorittaminen keskeytyisi henkilöstä itsestään riippumattomista syistä, Puolustusvoimat vastaisi määräaikaisen palvelussuhteen jatkumisesta sovitun määräajan loppuun asti. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen tehtävään keskeytyy suunniteltua aikaisemmin. Jos reserviläisellä on mahdollisuus palata jo tällöin aiemman työnantajansa palvelukseen, määräaikaisen palvelussuhteen päättymisestä voidaan sopia reserviläisen ja Puolustusvoimien välillä. Määräaikaisen palvelussuhteen keskeytyessä reserviläisestä itsestään johtuvasta syystä, häneen sovellettaisiin samoja periaatteita kuin Puolustusvoimien palkattuun henkilöstöön yleensä.

12 c §. Joukkojen asemaa koskevat sopimukset. Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. NATO/PfP SOFA:a sovelletaan Nato-maiden ja sopimukseen liittyneiden rauhankumppanuusmaiden, kuten Suomen alueella. NATO/PfP SOFA:sta 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 rauhankumppanuusmaiden joukkojen asema niiden ollessa toistensa alueella. Niissä tapauksissa, joissa kyseessä ei olisi Nato-maa tai PfP SOFA:an liittynyt rauhankumppanuusmaa 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 pyytamisestä 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 pyytamisestä 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 tarkoitettussa 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. Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotettua 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 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 tarkoitettua päätöksen mukaisesti esittää toisen valtion sotilasviranomaiselle tehtävää koskevan pyynnön tai ryhtyä muihin päätöksen toimeenpanoa koskeviin toimiin. Ylimmät valtioelimet tekisivät päätöksen siitä, millaista toisen valtion tukea aluevalvonnassa pyydetäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotetun 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 kestoltaan lyhytaikainen ja se tapahtuisi pääsääntöisesti kansainvälisellä merialueella tai kansainvälisessä ilmatilassa.

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

33 §. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Puolustushallinnon lainsäädännössä on ollut käytössä kaksi erisäveltä määritelmää sotilaallisille voimakeinoille. Käytännön yhtenäistämiseksi otettaisiin 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 tarkoitukseenmukaista määritellä sotilaallisten voimakeinojen käyttö tiukemmin, minkä vuoksi pykälästä poistettaisiin sotilaallisten voimakeinojen määritelmä ja tiukempi rajoitus kirjoitettaisiin 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 voimakeinoin.

1.3 Asevelvollisuuslaki

62 §. Palveluksen järjestäminen ulkomailla. Pykälässä säädetään edellytyksistä, joilla asevelvollinen voidaan lyhytaikaisesti määrätä palvelemaan Suomen rajojen ulkopuolella.

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.

Asevelvollisuuslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa 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 oli 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 säädetään asevelvollisuuslain 78 §:ssä.

Momentin 3 kohtaa muutettaisiin niin, että asevelvollinen voitaisiin määrätä osallistumaan nykyistä virka-apuosastoa laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Määrääminen kyseisiin tehtäviin edellyttäisi edelleen nimenomaista suostumusta. Mikäli suostumus pyydetäisiin, olisi kuten nykyäänkin kiinnitettävä huomiota siihen, että asevelvollinen suostumusta antaessaan ymmärtää tehtävän sisällön ja suostumuksen vapaaehtoisuuden.

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyen reservissä olevat asevelvolliset voitaisiin tarvittaessa ottaa myös Puolustusvoimiin virka- tai työsuhteeseen, jolloin heihin sovellettaisiin puolustusvoimista annetun lain henkilöstöä koskevia säännöksiä. Tällöin asevelvollisten palvelussuhteen ehdot sekä vakuutusturva olisivat vastaavat kuin Puolustusvoimien virka- ja työsuhteisella henkilöstöllä.

Momentin 4 kohta koskee osallistumista tavanomaiseen laivapalvelukseen Suomen aluevesien ulkopuolella. Kohdassa ei edellytetä nimenomaista suostumusta laivapalvelukseen. Tavanomaisen laivapalveluksen Suomen aluevesien ulkopuolella voidaan katsoa 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 ja tehtävän alueellinen ulottuvuus.

Pykälän 2 momentin sanamuotoa tarkistettaisiin vastaamaan 1 momentin 3 kohdan ehdotettua sääntelyä. Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuviin asevelvollisiin sovellettaisiin lisäksi sosiaali- ja terveysministeriössä valmistettavaa lakia tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Asevelvollisten vakuutusturva vastaisi näin puolustusvoimista annetun lain 12 b §:n 1 momentissa ehdotettua, Puolustusvoimiin virka- tai työsuhteessa olevan henkilöstön vakuutusturvaa. Muilta osin pykälä säilyisi asiasisällöltään entisellään.

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 säännöksen otsikossa säädetään asevelvollisen määräämisestä Puolustusvoimien ulkopuoli-

seen tehtävään. Tosiasiassa pykälässä säädetyt 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.

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

Asevelvollisuuslain esitöiden mukaan tyypillisiä 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 kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotettu laki ja sisäministeriön valmistelemaan hallituksen esitykseen sisältyvät lait, joilla tarkennetaan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä.

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 pyytämisestä sekä Suomelle pyynnöstä apua antavan joukon ja yksittäisen sotilaan toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä. Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena, koska apu perustuisi aina Suomen pyyntöön ja merkittävässä asioissa pyynnöstä päätettäisiin ylimpien valtioelinten toimesta kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetun lain mukaisesti. Myös Suomelle apua antavan joukon ja yksittäisen sotilaan toimivaltuudet ja oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyisivät Suomen apua koskevan päätöksen mukaisesti. Johtosuhteet määräytyisivät tapauskohtaisesti Suomen avunpyynnön, tehtävän ja Suomen asettamien rajausten mukaisesti.

Suomelle pyynnöstä apua antavien joukkojen ja sotilaiden julkisen vallan käytöstä Suomen alueella säädettäisiin laissa. Toimivaltuudet ja oikeus käyttää voimakeinoja määräytyisivät ehdotetun 4 b §:n mukaan Suomen lainsäädännön ja apua koskevan päätöksen mukaisesti. Sotilaallisesta voimankäytöstä säädettäessä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hyväksytty yleispiirteisempi sääntelytapa ottaen huomioon sotilaallisen maanpuolustuksen erityinen luonne sekä voimankäyttö laissa säädettyjen oikeushyvien turvaamiseksi ja puolustamiseksi aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 2-3).

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskeva lakiehdotuksen 4 a ja 12 §:n mukaista puolustusministeriön päätösvaltaa rajaisi kansainvälisen avun pyytämisen ja antamisen osalta ehdotettu laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Kyseisen lakiehdotuksen 1 §:ssä määritellyt, lain soveltamisalaan kuuluvat asiaryhmät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat ylimpien valtioelinten päätöksenteon piiriin. Puolustusvoimista annetussa laissa säädetäisiin 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 ihmisoi-keuksien sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

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 min- kään 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 PeVL 51/2006 vp. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut samankaltaista sääntelyä perustuslain 9 §:ssä turvatuun 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).

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan kriisinhallintakoulutukseen ja -tehtäviin otetaan henkilöitä, jotka vapaaehtoisesti sitoutuvat olemaan toimintavalmiudessa. Puolustusvoimien virkasuhteista henkilöstöä voidaan lisäksi määrätä virkatehtävänä osallistumaan kou-

lutukseen liittyviin tehtäviin. Puolustusvoimien virkasuhteisen henkilöstön osalta osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan olisi kuitenkin osa virkavelvollisuuksia ja siten valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn työnantajan työjohto-oikeuden piirissä.

Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan Suomen kansalaisella olisi oikeus aina tulla Suomeen eikä häntä saisi pakottaa lähtemään maasta karkotuksen tai muun menettelyn kautta. Muulla menettelyllä tarkoitetaan lähinnä Suomen kansalaisen luovuttamista rikoksen johdosta tai siirtämistä rangaistuksen täytäntöönpanoa varten sellaiseen maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Perustelut ovat vastaavat kuin perustuslain (731/1999) liikkumisvapautta koskevan 9 §:n perustelut. Näin ollen Puolustusvoimien palkatun henkilöstön osallistumisvelvollisuudessa ja asevelvollisten osallistumisessa suostumuksensa perusteella kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ei voida katsoa olevan kyse perustuslain 9 §:n perustelujen mukaisesta maasta pakottamaan lähtemisestä. Perustuslain 21 §:n mukaan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista asioista on säädettävä lailla. Jokaisen on voitava hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevaan päätökseen. Valtion virkamieslain 57 §:n mukaan muutoksenhaku on kuitenkin kielletty muun muassa tehtävään määräämistä koskevan päätöksen osalta. Lain esitöiden mukaan tehtävään määräämisessä on kysymys viraston yleisestä organisoinnista, töiden järjestelyistä ja virkarakenteeseen liittyvistä asioista. Ne ovat sellaisia työnantajan päätösvaltaan kuuluvia asioita, joihin virkamieslain yleistä muutoksenhakuoikeutta ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa. Muutoksenhakukiellon säätämisen tarkoituksena on ollut varmistaa virastojen tehokas ja tuloksellinen toiminta.

Tavoitteen mukaisesti Suomen on kyettävä vastaamaan joustavasti ja tehokkaasti linjaustensa ja velvoitteidensa mukaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Olennaista on, että Suomi kykenee antamaan kansainvälistä apua eri keinoin tehokkaasti ja nopeasti myös henkilöstöressurssien osalta. 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 siirtämisestä toiseen Puolustusvoimien virkaan eikä tehtävään. Jos tehtävät kuitenkin edellyttävät virkamiehen siirtämistä omassa virassa toiseen tehtävään, siirtämiseen sovelletaan puolustusvoimista annetun lain 41 §:ä, jonka mukaan tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka aiheuttaa virkamiehen palveluspaikkakunnan muuttumisen, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään. Tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka ei aiheuta palveluspaikkakunnan muuttumista, ei edelleenkään saa hakea muutosta valittamalla.

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 työaika-suojelullisesti ja työaikaan perustuvien erilaisten korvausten muodossa turvaa henkilöstön asemaa parhaiten ottaen huomioon epävarmuus tehtävien kestosta. Tehtävien mahdollisiin riskeihin varaudutaan soveltamalla näihin tehtäviin lakia tapaturman ja palvelus-sairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Laki antaa henkilöstölle virka- ja työsuhteessa sovellettavaa työtapaturmista ja ammattitaudeista annettua lakia laajemman ja kattavamman turvan ja ottaa huomioon myös tehtävien luonteen siltä osin kuin tehtävät poikkeavat virka- tai työsuhteeseen muuten kuuluvista tehtävistä.

HE 94/2016 vp

Lisäksi on huomattava, että kansainvälisen avun antamiseen käytetään ensisijaisesti henkilöitä, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteuttaessa ilmoittaneet halukkuutensa 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. Perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus ei ulotu Puolustusvoimien henkilöstöön kansainvälisissä tehtävissä. Asiaa arvioitaessa on kuitenkin annettava merkitystä myös perustuslakivaliokunnan asevelvollisuuslakia koskeneelle lausunnolle (PeVL 9/2007 vp), jossa valiokunta totesi asevelvollistenkin osalta, että kansainvälisen kanssakäymisen lisääntyminen yhteiskunnan eri aloilla on otettava huomioon arvioitaessa perustuslaista johtuvia rajoituksia mahdollisuudelle käyttää asevelvollisia tehtäviin Suomen rajojen ulkopuolella.

Vastaavin perustein esityksessä on varauduttu myös Puolustusvoimien työsuhteisten henkilöiden osallistumiseen näihin tehtäviin. Tämäkin olisi työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:ssä säädetyn työnantajan työjohto-oikeuden piirissä edellyttäen, että sillä ei olennaisesti poiketa työsopimuksessa 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 sopimukset, joiden mukaan kansainvälisen avun vastaanottamisessa tai antamisessa tai muussa kansainvälisessä toiminnassa sovelletaan PfP SOFA:n tai sen lisäpöytäkirjojen, EU SOFA:n taikka korvausvaatimuksista luopumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen määräyksiä kokonaisuudessaan tai osittain. Laintasoiset perussäännökset PfP SOFA:sta ja sen lisäpöytäkirjoista, EU SOFA:sta 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 eräksi 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 valtiopöytäkirjojen 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:

1.

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 ja 12 §, sellaisena kuin niistä on 2 § osaksi laissa 577/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 4 a ja 4 b §, 12 §:n edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 12 a—12 c § seuraavasti:

2 §

Puolustusvoimien tehtävät

Puolustusvoimien tehtävänä on:

- 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat:
 - a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;
 - b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;
 - c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;
- 2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat:
 - 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;
- 4) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

4 a §

Kansainvälisen avun pyytäminen

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

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, mitä laissa säädetään Puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivallasta. Tätä toimivaltaa rajaavat lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset.

Osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan

12 §

Kansainvälisen avun antaminen ja muu kansainvälinen toiminta

Puolustusvoimat voi antaa Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt.

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

Jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa muuta säädetä, Puolustusvoimien osallistumisesta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun toimintaan päättää puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 tai 2 momentissa tarkoitettuihin toimiin ilman kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa tai 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 voimankäytösääntöjen 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 osoittaman toimivallan mukaisesti.

12 b §

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö

Edellä 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin käytetään ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Tehtävien ajan henkilöstö on virka- tai työsuhteessa Puolustusvoimiin. Mitä 41 §:n 2 momentissa säädetään tiedon antamisen määräajasta, ei sovelleta 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin. Tehtäviin osallistuvaan henkilöstöön sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettua lakia (/).

Asevelvollisten käyttämisestä kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan säädetään asevelvollisuuslaissa. Jos reserviläinen otetaan tehtävän ajaksi Puolustusvoimien palvelussuhteeseen, työ- tai virkasuhdetta, joka tehtävään otettavalla on, ei saa tehtävän takia päättää. Reserviläisellä on oikeus palata aikaisempaan työ- tai virkasuhteeseen, kun palvelussuhde Puolustusvoimiin päättyy. Virkavapauden tai työstä vapautuksen myöntämisestä reserviläiselle 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin päättää harkintansa mukaan työnantaja.

12 c §

Joukkojen asemaa koskevat sopimukset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää seuraavien sopimusten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan:

1) Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus ja sen lisäpöytäkirja (SopS 64 ja 65/1997) ja toinen lisäpöytäkirja (SopS 72—74/2005);

2) Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen sopimus Euroopan unionin sotilasesikunnan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien, myös harjoitusten, valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi Euroopan unionin toimielinten käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen palvelukseen siirrettyjen sotilas- ja siviilihenkilöiden sekä jäsenvaltioiden tätä varten Euroopan unionin käyttöön asettamien sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta (EU SOFA) (SopS 24/2006);

3) Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen sopimus jäsenvaltion toiselle jäsenvaltiolle esittämistä korvausvaatimuksista, jotka koskevat sellaiselle omaisuudelle, jonka jäsenvaltio omistaa, jota se käyttää tai jolla se toimii, Euroopan unionin kriisinhallintaoperaation yhteydessä aiheutunutta vahinkoa tai tällaisen operaation yhteydessä sattunutta jäsenvaltion sotilas- ja siviilihenkilöiden loukkaantumista tai kuolemaa (SopS 25/2006).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

aluevalvontalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluevalvontalain (755/2000) 33 § ja 34 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 24 d § seuraavasti:

24 d §

Aluevalvontaa koskevan tuen pyytäminen toisen valtion sotilasviranomaiselta

Tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta aluevalvontaa varten säädetään kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa (/) ja puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Puolustusvoimat voi 1 momentissa tarkoitettun 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 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 .

3.

Laki

asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 62 § ja 78 §:n otsikko ja 1 momentti 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 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan;
- 4) osallistuu tavanomaiseen laivapalvelukseen Suomen aluevesien ulkopuolella;
- 5) osallistuu nimenomaisen suostumuksensa nojalla kansallista puolustusta edistävään kansainväliseen sotilaalliseen harjoitukseen;
- 6) osallistuu vierailuun, esiintymismatkaan, urheilukilpailuun tai muuhun vastaavaan palvelukseen liittyvään sellaiseen tehtävään, johon ei sisälly sotilaallisia harjoituksia.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kansainväliseen toimintaan sovelletaan lisäksi 78 §:n 1 momenttia sekä tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettua lakia (/).

78 §

Palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen

Tässä laissa tarkoitettussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään, 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään ja 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 1—3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 94/2016 vp

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

1.

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 ja 12 §, sellaisena kuin niistä on 2 § osaksi laissa 577/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 4 a ja 4 b §, 12 §:n edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 12 a—12 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Puolustusvoimien tehtävät

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 asiantuntija-

Puolustusvoimien tehtävänä on:

1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon *kuuluvat*:

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

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

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

2) muiden viranomaisten tukeminen, johon *kuuluvat*:

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 asiantuntija-

palveluja;

c) osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta; *sekä*

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

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

palveluja;

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

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

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

4 a §

Kansainvälisen avun pyytäminen

Jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettu laissa (/) muuta säädetä, puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuuluttuaan pyytää Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt.

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, mitä laissa säädetään Puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivallasta. Tätä toimivaltaa rajaavat lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset.

Osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan

12 §

Apu toiselle valtiolle

Puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja

12 §

Kansainvälisen avun antaminen ja muu kansainvälinen toiminta

Puolustusvoimat voi antaa Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselle val-

muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja.

Puolustusvoimien osallistumisesta 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan 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 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan tekee valtioneuvoston yleisistunto. Jos avun antaminen on ulkopolitiittisesti merkittävää, avun antamisesta päättää tasavallan presidentti.

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

tiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt.

Puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaisista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen pyynnöstä.

Jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa muuta säädetä, Puolustusvoimien osallistumisesta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun toimintaan päättää puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 tai 2 momentissa tarkoitettuihin toimiin ilman kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa tai 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 voimankäytösääntöjen 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 osoittaman toimivallan mukaisesti.

12 b §

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö

Edellä 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin käytetään ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Tehtävien ajan henkilöstö on virka- tai työsuhteessa Puolustusvoimiin. Mitä 41 §:n 2 momentissa säädetään tiedon antamisen määräajasta, ei sovelleta 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin. Tehtäviin osallistuvaan henkilöstöön sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallinta-tehtävissä annettua lakia (/).

Asevelvollisten käyttämisestä kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan säädetään asevelvollisuuslaissa. Jos reserviläinen otetaan tehtävän ajaksi Puolustusvoimien palvelussuhteeseen, työ- tai virkasuhdetta, joka tehtävään otettavalla on, ei saa tehtävän takia päättyä. Reserviläisellä on oikeus palata aikaisempaan työ- tai virkasuhteeseen, kun palvelussuhde Puolustusvoimiin päättyy. Virkavapauden tai työstä vapautuksen myöntämisestä reserviläiselle 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin päätetään harkintansa mukaan työnantaja.

12 c §

Joukkojen asemaa koskevat sopimukset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää seuraavien sopimusten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan:

1) Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus ja sen lisäpöytäkirja (SopS 64 ja 65/1997) ja toinen lisäpöytä-

täkirja (SopS 72—74/2005);

2) Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen sopimus Euroopan unionin sotilasesikunnan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien, myös harjoitusten, valmistelemissä ja toteuttamiseksi Euroopan unionin toimielinten käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen palvelukseen siirrettyjen sotilas- ja siviilihenkilöiden sekä jäsenvaltioiden tätä varten Euroopan unionin käyttöön asettamien sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta (EU SOFA) (SopS 24/2006);

3) Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen sopimus jäsenvaltion toiselle jäsenvaltiolle esittämistä korvausvaatimuksista, jotka koskevat sellaiselle omaisuudelle, jonka jäsenvaltio omistaa, jota se käyttää tai jolla se toimii, Euroopan unionin kriisinhallintaoperaation yhteydessä aiheutunutta vahinkoa tai tällaisen operaation yhteydessä sattunutta jäsenvaltion sotilas- ja siviilihenkilöiden loukkaantumista tai kuolemaa (SopS 25/2006).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

aluevalvontalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluevalvontalain (755/2000) 33 § ja 34 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 24 d § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 d §

Aluevalvontaa koskevan tuen pyytäminen toisen valtion sotilasviranomaiselta

Tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta aluevalvontaa varten säädetään kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa (/) ja puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

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

33 §

33 §

Sotilaallisten voimakeinojen käyttö

Sotilaallisten voimakeinojen käyttö

Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tarpeellisia sotilaallisia voimakeinoja. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä.

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

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, joita toiminnan vaarallisuus ja muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Toimenpiteeseen ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle.

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 *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 .

3.

Laki

asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 62 § ja 78 §:n otsikko ja 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

62 §

62 §

Palveluksen järjestäminen ulkomailla

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 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 virka-apuun sovelletaan lisäksi, mitä 78 §:n 1 momentissa säädetään.

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 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan*;

4) osallistuu tavanomaiseen laivapalvelukseen Suomen aluevesien ulkopuolella;

5) osallistuu nimenomaisen suostumuksensa nojalla kansallista puolustusta edistävään kansainväliseen sotilaalliseen harjoitukseen;

6) osallistuu vierailuun, esiintymismatkaan, urheilukilpailuun tai muuhun vastaavaan palvelukseensa liittyvään sellaiseen tehtävään, johon ei sisälly sotilaallisia harjoituksia.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun *kansainväliseen toimintaan* sovelletaan lisäksi 78 §:n 1 momenttia sekä *tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettua lakia (/)*.

78 §

Palveluksessa olevan asevelvollisen määräminen puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään

Tässä laissa tarkoitettussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja 2 b kohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa osallistua:

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

78 §

*Palveluksessa olevan asevelvollisen määräminen **muuhun** tehtävään **kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen***

Tässä laissa tarkoitettussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään, 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään ja 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 1—3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
