

Ulkoasiainvaliokunta

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

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Janne Kuusela, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Veera Parko, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Johanna Puiro, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tapio Puurunen, sisäministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta totesi hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta (VNS 6/2016 vp) antamassaan mietinnössä, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkeänä päämääränä on ehkäistä Suomen joutuminen sotilaallisen konfliktin osapuoleksi. Puolustusvoimien uskottava suorituskyky ja puolustusyhteistyö tukevat osaltaan Suomen mahdollisuutta pysyä sotilaallisten konfliktien ulkopuolella. Valiokunta yhtyi selonteon linjaukseen, jonka mukaan Suomi harjoittaa aktiivista vakauspolitiikkaa sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisemiseksi ja korosti, että Suomi ei salli alueensa käyttämistä vihamielisiin tarkoituksiin muita valtiota vastaan (UaVM 9/2016 vp). Valiokunta painottaa, että edellä sanottu ei aseta rajoitteita kansainvälisen puolustusyhteistyön kehittämiseksi eikä Suomen toiminnalle kansainvälisen avun antamisen tai pyytämi-

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2017 vp

sen tilanteissa. Suomi päättää itse turvallisuuspoliittisista ratkaisuistaan ottaen huomioon YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännöt.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, aluevalvontalakia sekä asevelvollisuuslakia siten, että muutokset mahdollistaisivat kansainvälisen avun pyytämisen ja antamisen puolustushallinnon alan tilanteissa. Lakimuutos mahdollistaisi Suomen Lissabonin sopimuksen avunanto- ja yhteisvastuulausekkeen mukaisiin velvoitteisiin vastaamisen sekä parantaisi valmiutta vastata turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Muutosten katsotaan myös kehittävän edellytyksiä Suomen puolustusyhteistyön edistämiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että kansainvälisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön kehittyessä yhteistyömahdollisuuksien hyväksikäytölle on olemassa riittävä lainsäädännöllinen perusta. Vuonna 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen merkitys on Suomen kannalta keskeinen, sillä EU on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkein toimintakehys. Ulkoasiainvaliokunta korosti Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä ja myöhemminkin pitävänsä tärkeänä, että yhteisvastuulausekkeen mukaisen toimenpiteiden valmiuksista huolehditaan ja että keskinäisen avunannon lauseketta koskevat valmiudet tulisi valtioneuvoston toimesta selvittää (UaVM 6/2008 vp, UaVM 5/2009 vp, UaVM 1/2013 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on tehdä tarvittavat muutokset puolustusministeriön toimialan lainsäädäntöön, jotta Suomi voi osallistua täysimääräisesti Suomen kansainvälisten veloitteiden mukaiseen yhteistyöhön sekä avun antamisen ja vastaanottamisen tilanteisiin puolustusministeriön hallinnonalalla. Esitys sisältää tarkennuksia ja täydennyksiä puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää erittäin tärkeänä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista avun antamiseen tai pyytämiseen liittyvissä tilanteissa. Valiokunta painottaa, että eduskunta kantaa osaltaan poliittisen vastuun tehtyjen päätösten seurauksista.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Puolustusvoimien kansainväliset tehtävät

Esityksen mukaan Puolustusvoimista annettua lakia muutettaisiin siten, että puolustusvoimien tehtäviin lisättäisiin uutena kolmantena tehtävänä osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.¹ Ehdotettu säännös korvaisi nykyisen lain sääntelyn, jossa puolustusvoimien tehtäväksi osoitetaan osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman

¹ 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. Lakimuutoksen myötä osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan siirtyy puolustusvoimien neljänneksi tehtäväksi.

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2017 vp

johdosta. Puolustusvoimat voi lakiehdotuksen 12 §:n mukaan 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. Lisäksi puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen pyynnöstä.

Puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen päätettäisiin ensisijaisesti kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (HE 72/2016 vp) mukaisesti. Jolleivät tuossa laissa säädettävät edellytykset täyty, osallistumisesta päättää puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan (1. lakiehdotuksen 12 §). Päätöksenteoko puolustusvoimien osallistumisesta kuuluisi siten pääsäännön mukaan valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että muutosehdotukset laajentaisivat puolustusvoimien kansainvälisiä tehtäviä huomattavasti, eikä laissa enää suljettaisi pois mahdollisuutta voimakeinojen käyttöön kansainvälistä apua annettaessa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kansainvälisen avun antamisessa voisi olla kyse esimerkiksi sotilaallisen avun antamisesta EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen tai yhteisvastuulausekkeen perusteella, aluevalvontayhteistyöstä tai sotilaallisena operaationa toteutettavasta siviilien evakuoinnista kriisialueelta (HE s. 44). Valiokunnan mielestä puolustusvoimien tehtäväsääntelyä olisi perusteltua täsmentää yllä mainittujen 2 ja 12 §:n perusteluissa mainittujen seikkojen kaltaisilla maininnoilla.

Kansainvälisen avun vastaanottaminen

Avun vastaanottamisen osalta 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. Perustuslakivaliokunta kuitenkin rajasi kyseistä hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä ministeriön toimivallan ulkopuolelle avun, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää tai joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää (PeVL 64/2016 vp). Ministeriön toimivaltaan jäisi näin ollen apu, joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 222 artiklaan, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan tai johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja.

Kansainvälisen sotilaallisen avun vastaanottaminen perustuisi aina Suomen esittämään pyyntöön. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan (PeVL 65/2016 vp) pitävänsä tärkeänä, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekoon ja eduskunnan myötävaikutukseen perustuvaa menettelyä sovelletaan pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan korostaen eduskunnan myötävaikutuksen merkitystä Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Apua antavan joukon tai yksittäisen sotilaan toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyisivät puolestaan Suomen lainsäädännön ja apua koskevan päätöksen mukaisesti. Apua an-

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2017 vp

tavien joukkojen ja yksittäisten sotilaiden johtosuhteet määräytyisivät siis tapauskohtaisesti Suomen avunpyynnön, tehtävän ja Suomen asettamien rajausten mukaisesti. Johtosuhteista ja muista toiminnan toteuttamistavoista sovittaisiin avun antajan kanssa. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena arvioiden perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kannalta ongelmallisen avoimena ja edellytti sen täydentämistä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusministeriö esittää ehdotetun sääntelyn täydentämistä siten, että lakiehdotuksen 4 b §:ää täydennettäisiin siten, että Suomelle apua antavan joukon tai sotilaan voimakeinojen käyttö rajattaisiin tehtävän kannalta välttämättömiin voimakeinoihin, ja että voimakeinoja voitaisiin käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen sekä hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden. Lisäksi pykälää täydennettäisiin momentilla, jonka mukaan apua koskevassa päätöksessä on määriteltävä tehtävä, johon apua pyydetään, toimivalta, apuun sisältyvät sotilaalliset voimavarat ja mahdollinen voimakeinojen käyttö sekä muut avun antamisen edellytykset. Valiokunta pitää näitä täydennyksiä tarpeellisina.

Puolustusvoimien henkilöstön ja asevelvollisten osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan (PeVL 65/2016 vp) puolustusvoimien henkilöstön ja asevelvollisten osallistumista kansainvälisen avun antamiseen. Näiltä osin perustuslakivaliokunta ei edellyttänyt säännösten täydentämistä edellytyksenä ehdotetun lain hyväksymiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan käytettäisiin puolustusvoimista annetun lain 12 b §:n mukaan ensisijaisesti sellaista puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimien henkilöstöä voitaisiin kuitenkin myös määrätä osallistumaan kansainväliseen toimintaan, kun olisi tarpeen varmistaa riittävät henkilöstövoimavarat ja osaaminen. Perustuslakivaliokunta korosti, että kysymys ei ole tavanomaisesta siirtymisestä Suomessa puolustusvoimien yksiköstä toiseen vaan kokonaan uuden tyyppisestä osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä kansainvälisiin tehtäviin osallistumisvelvollisuus ei ole sellainen seikka, joka olisi välttämättä etukäteen puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvien tiedossa. Valiokunta totei, että ehdotettu sääntely mahdollisuudesta määrätä kansainvälisiin tehtäviin henkilöstöä ilman suostumusta ja osittain ilman muutoksenhakumahdollisuutta ei ole täysin asianmukaista perustuslain 7 ja 21 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä osallistumisen sotilaallisen voimankäytön tehtäviin olisi suotavaa perustua suostumukseen siltä osin kuin on kyse sellaisista henkilöistä, jotka ovat aloittaneet palvelussuhteessaan ennen nyt ehdotettavan sääntelyn voimaantuloa.

Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan asevelvollisuuslain 62 §:n 1 momentin 3 kohdassa ehdotetun mukaisesti määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Tällaiseen toimintaan sovelletaan

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2017 vp

asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin säännöksiä siitä, etteivät asevelvolliset saa osallistua esimerkiksi aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ehdotettu sääntely täyttää asevelvollisten osalta tehtäviin osallistumisen suostumuksenvaraisuuden ja voimankäyttöä koskevien ja muiden asiallisten rajoitusten puolesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä aikaisemmin asetetut rajoitukset (PeVL 65/2016 vp). Perustuslakivaliokunta huomautti, että pelkkä yleinen suostumus kansainvälisen avun antamiseen tai kansainväliseen toimintaan ei ole riittävä, vaan suostumuksen tulee olla tätä huomattavasti yksilöidympi. Keskeistä on, että asevelvollinen suostumuksen antaessaan ymmärtää tehtävän sisällön ja suostumuksen vapaaehtoisuuden. Puolustusvoimilla on näiltä osin korostunut informointivelvollisuus samoin kuin siitä, ettei perustuslain 127 §:ään perustuva maanpuolustusvelvollisuus kata kansainvälisiin tehtäviin osallistumista.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kysymys puolustusvoimien palkatun henkilöstön ja asevelvollisten asemasta on jossain määrin ongelmallinen Suomen puolustusjärjestelmän erityispiirteistä johtuen. Rauhan ajan puolustusvoimat on koulutusorganisaatio, joka tuottaa reserviläisiä sodan ajan joukkoja varten. Puolustushaaroista ilma- ja merivoimilla on jatkuva alueellisen koskematomuuden valvonta- ja turvaamistehtävä ja sen edellyttämä toimintavalmius ja kyky reagoida nopeasti tilanteen edellyttämällä tavalla, mutta merivoimien aluksilla palvelee myös asevelvollisuuttaan suorittavia varusmiehiä. Maavoimilla on hyvin rajallinen määrä ammattisotilaista koostuvia joukkoja, joita voitaisiin nopeasti lähettää kansainvälisiin tehtäviin. Asevelvollisten osallistumista aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin koskevat asevelvollisuuslain rajoitukset on otettava huomioon harkittaessa sotilaallisia voimavaroja sisältävän tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän avun antamista.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa kansainvälisiin tehtäviin lähetettävän henkilöstön suostumuksen merkitystä. Mahdollisesti erittäin vaativaan tehtävään lähetettävän joukon toimintakyvyn kannalta henkilöstön suostumuksella voi olla ratkaiseva merkitys tehtävän ja joukon omasuojan kannalta.

Eräiden kansainvälisten sopimusten soveltamisalan laajentaminen

Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. NATO/PfP SOFA:a (Partnership for Peace Status of Forces Agreement) 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.

Puolustusvoimista annetun lain 12 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää pykälässä mainittujen NATO/PfP SOFA ja EU SOFA -sopimusten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Sääntely muistuttaa sotilaallisesta

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2017 vp

kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:n sääntelyä näiden sopimusten soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan.

Suomen PfP SOFA:an liittymistä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 19/1997 vp) katsottiin, että kyseessä olisi PfP-toimintaan liittyvä sopimus, jota sovellettaisiin lähinnä lyhytkestoisten sotilaallisten harjoitusten yhteydessä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kuluneiden noin kahden vuosikymmenen aikana Suomen yhteistyö Naton kanssa on huomattavasti laajentunut ja sopimuksen alkuperäinen tulkinta on käytännössä muuttunut yhteistyötä rajoittavaksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulkinta ei myöskään vastaa muiden maiden nykyistä soveltamiskäytäntöä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen kansainvälisen puolustusyhteistyön laajentuessa NATO/PfP SOFA:n soveltamisalaa on mahdollista laajentaa lakiehdotuksen 12 c §:ään sisältyvällä valtuuttavalla säännöksellä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Alexander Stubb kok
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Eero Heinäluoma sd
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen