

Puolustusvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan, ulkoasiainvaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 65/2016 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 3/2017 vp
- hallintovaliokunta HaVL 6/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- puolustusministeri Jussi Niinistö, puolustusministeriö
- ulkoasiainministeri Timo Soini, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitusneuvos, henkilöstöjohtaja Jari Kajavirta, puolustusministeriö
- ministerin sotilasneuvonantaja, eversti Petteri Jouko, puolustusministeriö
- ministerin sotilasneuvonantaja, kommodori Rami Peltonen, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Veera Parko, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Johanna Puiro, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tapio Puurunen, sisäministeriö
- Puolustusvoimain komentaja, kenraali Jarmo Lindberg, Puolustusvoimat
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- apulaisosastopäällikkö Christel Hägglund, Pääesikunta
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- neuvottelupäällikkö Mika Saarinen, Rajavartiolaitys

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

- ylitarkastaja Pietari Vuorensola, Rajavartiolaitos
- neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, Valtion työmarkkinalaitos
- johtava asiantuntija Mika Susi, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- puheenjohtaja Mikko Halkilahti, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Jari Rantala, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Mika Oranen, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Sakari Vuorenmaa, Päälystöliitto ry
- päällystämismies Marko Jalkanen, Päälystöliitto ry
- puheenjohtaja Marja-Leena Karekivi, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- toiminnanjohtaja Olli Nyberg, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien Liitto ry
- varapuheenjohtaja Tom Asplund, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

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.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia, aluevalvontalakia sekä asevelvollisuuslakia. Valiokunta toteaa, että puolustusvoimilla on vakiintuneesti ollut kolme tehtävää, joista tärkein on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Muut tehtävät ovat käsitäneet muiden viranomaisten tukemisen sekä osallistumisen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Puolustusvoimista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi nyt siten, että puolustusvoimien tehtäviin lisätään uutena tehtävänä osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan (1. lakiehdotus, 2 §:n 1 momentin 3 kohta). Ehdotettu säännös korvaa ny-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

kyisen lain sääntelyn, jossa puolustusvoimien kansainväliset tehtävät — sotilaallisen kriisinhallinnan ohella — ovat osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.

Puolustusvoimat voi 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 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 säännöksen 2 momentin perusteella osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen pyynnöstä.

Lakiehdotuksen 12 a §:ssä säädetään toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä kansainvälistä apua annettaessa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa. Säännöksen 1 momentin mukaan kansainväliseen toimintaan osallistuvalla puolustusvoimien 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 voimankäytösäännösten mukaisia. Säännöksen 2 momentin mukaan kansainvälisessä aputehtävässä, jossa puolustusvoimat tukee omilla resursseillaan toista Suomen viranomaista kansainvälisessä aputehtävässä, puolustusvoimien henkilöstöllä on toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja toisen Suomen viranomaisen esittämän pyynnön ja osoittaman toimivallan mukaisesti.

Ulkoasiainvaliokunnan ja hallintovaliokunnan huomioita esityksestä

Ulkoasiainvaliokunta tuo lausunnossaan (UaVL 3/2017 vp) esiin, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääränä on Suomen pitäminen sotilaallisten konfliktien ulkopuolella. Puolustusvoimien uskottava suorituskky ja puolustusyhteistyö tukevat osaltaan Suomen mahdollisuutta pysyä sotilaallisten konfliktien ulkopuolella. Lisäksi on tärkeää, että Suomi harjoittaa aktiivista vakauspolitiikkaa sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisemiseksi eikä salli Suomen alueen käyttämistä vihamielisiin tarkoituksiin muita valtiota vastaan. Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että nämä päämäärät eivät aseta rajoitteita kansainvälisen puolustusyhteistyön kehittämiseksi tai Suomen toiminnalle kansainvälisen avun antamisen tai pyytämisen tilanteissa. Suomi päättää itse turvallisuuspoliittisista ratkaisuistaan ottaen huomioon YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännöt. Puolustusvaliokunta yhtyy edellä todettuun arvioon.

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (HaVL 6/2017 vp) pitävänsä tärkeänä sitä, että Suomi voi täysimääräisesti antaa ja pyytää kansainvälistä apua myös puolustusministeriön hallinnonalalla. Viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta nykyistä täsmällisempi ja kattavampi sääntely selkeyttää toimintaa kansainvälisen yhteistyön ja avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa. Hallintovaliokunta on lausunnossaan kattavasti käsitellyt puolustusvoimien ja sisäministeriön hallinnonalan toimijoiden välistä yhteistyötä kansainvälisten aputehtävien toimeenpanossa.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva päätöksenteko

Kansainvälisen avun pyytamisestä säädetään 1. lakiehdotuksen 4 a §:ssä, ja kansainvälisen avun antamisesta taas 12 §:ssä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen päätetään 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.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa lausunnossaan pitävänsä erittäin tärkeänä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista avun antamiseen tai pyytämiseen liittyvissä tilanteissa painottaen sitä, että eduskunta kantaa osaltaan poliittisen vastuun tehtyjen päätösten seurauksista. Puolustusvaliokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan näkemykseen eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaavan päätöksentekomenettelyn tärkeydestä, vähintään valiokuntakuulemisten kautta.

Puolustusvoimien henkilöstön ja asevelvollisten osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 b §:ssä säädetään kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä. Säännöksen 1 momentin mukaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan käytetään ensisijaisesti sellaista puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Nämä henkilöt ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteutettaessa ilmoittaneet halukkuutensa kansainvälisiin tehtäviin. Säännöksen perustelujen mukaan kansainvälisiin tehtäviin voidaan tarvittaessa käyttää puolustusvoimien suorituskykyä.

Pykälän 2 momentin mukaan asevelvollisten käyttämisestä kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan säädetään asevelvollisuuslaissa (1438/2007). Valiokunta toteaa, että asevelvollisia ovat sekä varusmiehet että reserviläiset. Valiokunta huomauttaa, että näiden kahden ryhmän käytettävyyden kansainvälisissä aputehtävissä on hyvin erilainen: reserviläisiä voidaan käyttää kaikenlaisiin kansainvälisiin tehtäviin, varusmiehiä vain tehtäviin, jotka eivät ole vaarallisia. Molempien ryhmien osalta osallistuminen kansainvälisiin aputehtäviin perustuu aina vapaaehtoisuuteen.

Tehtäviin halukkaat reserviläiset voidaan tarvittaessa ottaa määräaikaiseen virka- tai työsuhteesseen puolustusvoimiin, jolloin heihin sovelletaan lain 12 b §:ää. Heidän asemansa rinnastuu tällöin puolustusvoimien muuhun palkattuun henkilöstöön. Henkilön virkavapauden tai työstä vapautuksen myöntäminen kansainvälisiin tehtäviin on työnantajan harkittavissa.

Hallituksen esitykseen sisältyy 3. lakiehdotus, jossa ehdotetaan asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamista. Asevelvollisuuslain 62 §:ssä säädetään varusmiespalvelusta suorittavan tai kertausharjoitukseen osallistuvan asevelvollisen palveluksen järjestämisestä ulkomailla. Säännöstä esi-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

tetään muutettavaksi siten, että kansainvälisiin virka-aputehtäviin osallistuminen muutetaan mahdollisuudeksi osallistua kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Säännöksen perusteluissa todetaan, että määrääminen kansainväliseen tehtävään edellyttää edelleen asevelvollisen nimenomaista suostumusta. Asevelvollisuuslakiehdotuksen 78 §:ssä säädetään palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen. Pelastustehtävässä, kansallista virka-apua annettaessa tai kansainvälistä tehtävää suorittaessa asevelvolliset eivät saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Perusteluiden mukaan tyypillisiä varusmiehille osoitettuja tehtäviä ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaaminen samoin kuin henkilöiden etsinnät sekä alueen tai paikan eristäminen. Valiokunta huomauttaa, että vaikka 78 §:n perusteluissa puhutaan vain varusmiehistä, säännös koskee myös kertausharjoitukseen osallistuvaa reserviläistä. Asevelvollisen osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan edellyttää 62 §:ssä säädetyllä tavalla asevelvollisen nimenomaista suostumusta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että asevelvollisten osalta ehdotettu sääntely täyttää tehtäviin osallistumisen suostumuksenvaraisuuden ja voimankäyttöä koskevien ja muiden asiallisten rajoitusten puolesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä aikaisemmin asetetut vaatimukset. Perustuslakivaliokunta kuitenkin painottaa tehtäviin osallistumista koskevan suostumuksen vapaaehtoisuutta ja konkreettisuutta. Ei ole riittävää, että suostumus koskee yleisesti kansainvälisen avun antamiseen tai kansainväliseen toimintaan osallistumista, vaan suostumuksen tulee olla tätä huomattavasti yksilöidympi. Keskeinen on myös se lainkohdan perusteluissakin mainittu seikka, että asevelvollinen suostumusta antaessaan ymmärtää tehtävän sisällön ja suostumuksen vapaaehtoisuuden.

Puolustusvoimilla on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan korostunut informointivelvollisuus näistä seikoista samoin kuin siitä, ettei perustuslain 127 §:ään perustuva maanpuolustusvelvollisuus kata kansainvälisiin tehtäviin osallistumista. Perustuslakivaliokunta korostaa lisäksi sitä, että kansainvälisiin tehtäviin osallistuvalla asevelvollisella tulee olla asianmukainen ja vähintään kyseisen tehtävän vaativuuden edellyttämä koulutus. Puolustusvaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan tavoin välttämättömänä sitä, että asevelvollisilla on kansainvälisen aputehtävän luonteesta riittävät tiedot, täysi valinnanvapaus sekä riittävät koulutukselliset edellytykset osallistua tehtävän suorittamiseen.

Perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan huomioita kantahenkilökunnan osallistumisvelvollisuudesta kansainvälisiin tehtäviin

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 b §:n 1 momentin mukaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan käytetään ensisijaisesti sellaista puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Säännöksen perusteluissa tuodaan esiin, että aina ei kuitenkaan voida käyttää kansainvälisiin tehtäviin vain halukkuutensa ilmoittaneita henkilöitä. Puolustusvoimien henkilöstöä voidaan siten myös määrätä osallistumaan avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyviin tehtäviin, kun olisi tarpeen varmistaa riittävät henkilöstövoimavarat ja osaaminen.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

Puolustusministeriö perustelee osallistumisvelvollisuutta sillä, että 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. Lisäksi työ sopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:ssä säädetyn työnjohto-oikeuden nojalla puolustusvoimat voi yksipuolisesti määrätä myös puolustusvoimien työsuhteessa olevan henkilön osallistumaan kansainvälisen avun antamista tai vastaanottamista koskevaan toimintaan, ellei se tarkoita työ sopimuksen ehtojen oleellista muuttamista.

Perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan ottanut kantaa kantahenkilökunnan velvollisuuteen osallistua kansainvälisiin tehtäviin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut säännöstä puolustusvoimien virkamiehen velvollisuudesta siirtyä toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään (PeVL 51/2006 vp). Valiokunta on arvioinut sääntelyä perustuslain 9 §:ssä turvatuksi asuinpaikan valinnan vapauden näkökulmasta samoin kuin perustuslain 21 §:n sisältämän säännöksen kannalta, jonka perusteella jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 40/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tavanomaista pidemmälle menevien velvollisuuksien säätämistä puolustusvoimien virkamiehille puolustusvoimien tehtävien erityisluonteen vuoksi perusteltuna. Puolustusvoimien virkamiehen määräämisessä toiseen virkaan tai tehtävään on valiokunnan mukaan ollut kysymys puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän tavanomaisesta ja hyväksyttävänä pidettävästä piirteestä, josta puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia. Perustuslakivaliokunta on kaiken kaikkiaan pitänyt tuolloin ehdotettua sääntelyä puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä rajatusta muutoksenhakukiellosta perustuslain kannalta ongelmattomana.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että nyt ehdotettava sääntely on erilaista, eikä kysymys ole tavanomaisesta siirtymisestä Suomessa puolustusvoimien yksiköstä toiseen vaan kokonaan uuden tyyppisestä osallistumisesta kansainväliseen avun antamiseen. Perustuslakivaliokunta toteaa, että kansainvälisiin tehtäviin voi lakiehdotuksen mukaan sisältyä sotilaallista voimankäyttöä ja siten poikkeuksellista henkilökohtaisen turvallisuuden uhkaa, mikä on merkityksellistä myös perustuslain 7 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä kansainvälisiin tehtäviin osallistumisvelvollisuus ei ole sellainen seikka, joka olisi välttämättä etukäteen puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvien tiedossa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei henkilöstön tehtävissä annettaessa kansainvälistä apua yleensä ole kysymys virkamiehen siirtämisestä toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään. Näin ollen kansainväliseen tehtävään osallistumista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta, vaikka siitä tosiasiallisesti seuraisi siirtyminen ulkomaille. Tällainen päätös on perustuslakivaliokunnan mielestä tosiasiasa rinnastettavissa päätökseen, jolla henkilö määrätään toiseen tehtävään tavalla, joka vaikuttaa hänen palveluspaikkaansa ja josta voimassa olevan lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että nyt ehdotetulle sääntelylle siitä, että kansainvälisiin tehtäviin voidaan käyttää myös muita henkilöjä kuin tällaiseen toimintaan sitoutunutta henkilöstöä, on si-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

nänsä osoitettavissa hyväksyttäviä riittävän osaamisen turvaamiseen palautuvia perusteita. Perustuslakivaliokunta on lisäksi aikaisemmin antanut merkitystä puolustusvoimien tehtävien kansainvälistymiselle ja kansainvälisen yhteistyön lisääntymiselle (PeVL 9/2007 vp). Nyt ehdotettu sääntely mahdollisuudesta määrätä kansainvälisiin tehtäviin henkilöstöä ilman suostumusta ja osittain ilman muutoksenhakumahdollisuutta ei kuitenkaan ole täysin asianmukaista perustuslain 7 ja 21 §:n kannalta. Osallistumisen sotilaallisen voimankäytön tehtäviin olisi suotavaa perustua suostumukseen siltä osin kuin on kyse sellaisista henkilöistä, jotka ovat aloittaneet palvelussuhteissaan ennen nyt ehdotettavan sääntelyn voimaantuloa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa lausunnossaan, 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 koskemattomuuden valvonta- ja turvaamistehtävä ja sen edellyttämä toimintavalmius ja kyky reagoida nopeasti tilanteen edellyttämällä tavalla. 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.

Puolustusvaliokunnan näkemyksiä kantahenkilökunnan palveluvelvollisuudesta ulkomaan tehtävissä

Puolustusvaliokunta toteaa, että kysymys kantahenkilökunnan osallistumisvelvollisuudesta kansainvälisiin aputehtäviin on merkittävä uusi ehdotus ja poikkeaa esimerkiksi sotilaallisessa kriisinhallinnassa noudatettavasta linjasta, jossa osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin on vapaaehtoista niin kantahenkilökunnalle kuin reserviläisillekin.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan hallituksen esityksen hyväksyminen esitetyssä muodossa johtaa tilanteeseen, jossa jo palveluksessa olevat henkilöt joutuvat osallistumaan tehtäviin, joista eivät ole olleet tietoisia hakeutuessaan puolustusvoimien palvelukseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan tämä huoli on ymmärrettävä. Toisaalta tätä kysymystä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös se ulottuvuus, että puolustusvoimien pitää varmuudella saada aputehtävään lähetettävä joukko koottua.

Puolustushallinnon asiantuntijat toivat esiin, että kansainväliset aputehtävät poikkeavat luonteeltaan sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävistä. Kriisinhallintaoperaatioiden käynnistäminen kestää normaalitilanteessa kuukausia — EU:n taisteluosastojen osalta lähtövaatimus on nopeampi, 5—30 päivää poliittisen päätöksenteon jälkeen — joten pitkäjänteinen henkilöstösuunnittelu ja henkilöstön rekrytoiminen kriisinhallintaoperaatioihin on mahdollista vapaaehtoisuuden pohjalta myös kantahenkilökunnan osalta. Avunantotehtävissä taas korostuu nopea liikkeellelähtö, jol-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

lolin tiettyjen kantahenkilökuntaan kuuluvien avainhenkilöiden poisjäänti voi pahimmassa tapauksessa estää joukon, merivoimien aluksen tai ilmavoimien lentokoneen liikkeellelähden vaarantaen pahimmassa tapauksessa koko operaation toteuttamisen. Kokemusta tästä on muun muassa jo vuodelta 2014, jolloin yksittäiset avaintehtävissä toimineet henkilöt estivät EU:n taisteluosaston muodostamisen.

Saadun selvityksen mukaan kantahenkilökunnan osallistumisvelvoitetta puoltaa myös se, ettei puolustusvoimilla ole erillisiä resursseja käytettäväksi kansainvälisen avun antamisen tehtäviin. Lisäksi avun antamisen tehtävien on tarkoitus olla ajallisesti rajattuja, ja niihin lähetettävää henkilöstöä on tarkoitus vaihtaa noin kuukauden välein, jotta kotimaan tehtävät voidaan hoitaa samanaikaisesti mahdollisimman lyhyin sijaisusjärjestelyin. Avunantotehtäviin lähetettävä joukko koulutettaisiin ja harjoitettaisiin tehtävän vaatimalla tavalla, ja joukko varustettaisiin parhaan mahdollisen suojan takaavalla varustuksella.

Valiokunta huomauttaa, että käytännössä kaikissa kansainvälisiin aputehtäviin kuuluvissa joukkokokoonpanoissa on mukana myös reserviläisiä, pelkästään kantahenkilökunnasta lähetettävää osastoa ei saada useinkaan muodostettua. Samoin kuin sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa, käytännössä lähetettävä joukko kootaan ja räätälöidään aina konkreettisten operatiivisten tarpeiden mukaan kansainväliseen joukkopooliin ilmoitetuista joukoista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen kansainväliseen toimintaan ilmoitetut joukot ovat tällä hetkellä: mekanisoitu jalkaväkijoukko, kuljetushelikopteriosasto, Hämeenmaa-luokan alus, rannikkojääkäryksikkö, miinantorjunta-alus, merivoimien alustarkastusosasto, ilmavoimien kansainvälinen valmiusyksikkö (4 + 2 F-18—hävittäjää), maa- ja merivoimien erikoistoimintaosastot, siirrettävä suojelulaboratorio, erikoishenkilöstöä koulutus- ja mentorointitehtäviin, sotilastarkkailijoita sekä improvisoitujen räjähteiden torjuntakyky.

Valiokunta toteaa, että kotimaan palvelussuhteen ehdot — joita kansainvälisissä aputehtävissä on esityksen mukaan ajateltu sovellettavan — on suunniteltu ja tehty kotimaan rauhan ajan tehtäviin ja ne soveltuvat huonosti kansainvälisiin aputehtäviin, joista osassa voimakäyttömahdollisuus on todellinen. Valiokunta huomauttaa, että palvelussuhteen ehtojen ollessa kunnossa esimerkiksi sotilaallisesti vaatimaan Afganistanin operaatioon on aina löytenyt vapaaehtoisia lähtijöitä puolustusvoimista ja reservistä huolimatta siitä, että operaatio on kestänyt jo yli 10 vuotta.

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusministeriö on käynyt yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa keväällä 2017 neuvotteluja kansainvälisen avun antamiseen liittyvien palvelussuhteen ehtojen tarkistuksesta. Neuvotteluissa ei käsitelty kysymystä palveluvelvollisuudesta. Puolustusvaliokunta tervehtii suurella tyydytyksellä tämän neuvotteluprosessin päätymistä molempaa osapuolta tyydyttävään lopputulokseen. Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että tehtävien vaativuus ja riskit huomioidaan operaatioon osallistuvilla maksettavissa korvauksissa. Asianmukaiset palvelussuhteen ehdot ovat valiokunnan mielestä aivan keskeinen kysymys arvioitaessa sitä, löytyykö kansainvälisiin aputehtäviin riittävästi vapaaehtoisia hakijoita. Valiokunta uskoo, että nyt saavutettu sopu käytännössä takaa sen, että rekrytointi kansainvälisiin aputehtäviin voidaan myös kantahenkilökunnan osalta tehdä vapaaehtoisuuden pohjalta.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

Yhteenvedona valiokunta toteaa, että kantahenkilökunnan osallistumiskysymystä puolustusvoimien kansainvälisiin aputehtäviin on tarkasteltava laajemmasta näkökulmasta kuin vain siitä, voidaanko tällainen lainsäädännöllinen velvoite kantahenkilökunnalle ylipäätään asettaa. Puolustusvaliokunnan mielestä puolustusministeriöllä on sinänsä ymmärrettävät perusteet esitetylle sääntelylle: Suomen kansainvälisen aputoiminnan tulee olla uskottavaa, ja lähetettävät joukot on tarvittaessa saatava viivytyksettä matkaan. Valiokunta huomauttaa, että jos Suomen tosiasiallinen kyky avunantoon esimerkiksi muille unionimaille on puutteellinen, tällä on merkittävä vaikutus myös siihen, millaista apua kriisitilanteessa Suomi voi odottaa saavansa. Avunannon ja saamisen uskottavuus on valiokunnan näkemyksen mukaan keskeinen kriteeri, joka puoltaa viimekätisen palvelusvelvollisuuden hyväksymistä.

Valiokunta pitää sinänsä selvänä, että vapaaehtoisuuden kautta saadaan luotua sellainen joukkokokoonpano, jolla on parhaat edellytykset suoriutua tehtävästään. Mikäli lähetettävään joukkoon kuuluu henkilöitä, jotka joutuvat osallistumaan kansainväliseen tehtävään vastoin tahtoaan, tämä voi heikentää joukon toimintakykyä ja nostaa palvelusturvallisuusriskejä. Valiokunta korostaa, että puolustushallinnon tulee kaikin tavoin välttää sellaisen tilanteen syntymistä, jossa kantahenkilökunnan edustajat joutuisivat osallistumaan vastoin tahtoaan käynnistettävään operaatioon. Valiokunta pitää välttämättömänä, että puolustusvoimat ottaa kansainväliseen aputehtävään henkilöstöä rekrytoitaessa aina huomioon henkilökohtaiseen tai perheen tilanteeseen liittyvät erityiset syyt, esimerkiksi omaishoitajana toimimisen.

Eräiden kansainvälisten sopimusten soveltamisalan laajentaminen

Puolustusvoimista annetun lain 12 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää pykälässä mainittujen sopimusten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Sääntely muistuttaa sotilaisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 4 §:n sääntelyä eräiden sopimusten soveltamisesta sotilaisesta kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin (Status of Forces Agreement, SOFA). Näitä ovat Naton ja rauhankumppanusmaiden sekä EU:n jäsenvaltioiden sotilaiden oikeudellista asemaa toistensa alueella määrittävät Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuksien osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus, sen lisäpöytäkirja (SopS 64—65/1997) ja toinen lisäpöytäkirja (SopS 73—74/2005), Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehty sopimus (SopS 24/2006) sekä korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehty sopimus (SopS 25/2006). Näistä EU SOFA ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan käsitellyt 1. lakiehdotuksen 12 c §:ää. Valtioneuvoston asetuksella voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä säätää vain siitä, että kyseisiä valtiosopimuksia tai oikeastaan niiden voimaansaattamislakeja sovelletaan laissa mainittuihin tehtäviin ja

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

niitä suorittaviin joukkoihin (PeVL 54/2005 vp). Nyt puolustusvoimista annetun lain 12 c §:ään ehdotettua säännöstä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida samoin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa lausunnossaan, että kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana Suomen yhteistyö Naton kanssa on huomattavasti laajentunut ja Pfp SOFAn alkuperäinen tulkinta on käytännössä muuttunut yhteistyötä rajoittavaksi. Ulkoasiainvaliokunnan mukaan sopimuksen tulkinta ei myöskään vastaa muiden maiden nykyistä soveltamiskäytäntöä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen kansainvälisen puolustusyhteistyön laajentuessa on mahdollista laajentaa voimassa olevan NATO/Pfp SOFAn soveltamisalaa lakiehdotuksen 12 c §:ään sisältyvällä valtuuttavalla säännöksellä. Puolustusvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että PFP SOFAa voidaan soveltaa kaikkeen kansainväliseen toimintaan Suomen alueella Suomen ja NATO-maiden sekä rauhankumppanuusmaiden välillä. Esimerkiksi avun vastaanottotilanteet voivat olla myös ajallisesti niin nopeita, ettei erillisiä sopimusjärjestelyitä ole mahdollista tehdä.

Muuta

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kansainvälisiin aputehtäviin osallistuvan henkilöstön vakuutusturvaa parannetaan, kun siihen sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettavaa lakia. Puolustusvaliokunta toteaa, että laki tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä (1522/2016) on tullut voimaan 1.1.2017. Valiokunta pitää välttämättömänä, että lakia sovelletaan kaikkiin kansainvälisiin aputehtäviin ilman poikkeuksia. Jos ilmenee, että tämän lain kautta saatava vakuutusturva ei kaikin osin ole riittävä, tulee mahdolliset lisävakuudet ottaa valtiovallan toimesta tai muuttaa tarvittaessa lakia. Valiokunta edellyttää myös, että Valtiokonttori ja puolustushallinto vastaavat kansainvälisissä tehtävissä mahdollisesti tarvittavista oikeusturva- ja vastuuvakuutuksista.

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotetussa 12 §:n 1 momentissa ei ole tehty nimenomaista rajausta puolustusvoimien toimialaan muuhun kansainväliseen toimintaan osallistumisen osalta. Hallintovaliokunta esittää sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi puolustusvaliokunnalle 12 §:n 1 momentin täsmentämistä tältä osin. Puolustusvaliokunta ei pidä lisäystä tarpeellisenä, sillä samassa virkkeessä on jo kyseinen täsmennys.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

2 §. Puolustusvoimien tehtävät. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan kansainvälisen avun antamisessa voi olla kyse esimerkiksi sotilaallisen avun antamisesta EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen tai yhteisvastuulausekkeen perusteella, aluevalvontayhteistyöstä tai sotilaallisena operaationa toteutettavasta siviilien evakuoinnista kriisialueelta. Perustuslakivaliokunta toteaa, että puolustusvaliokunnan tulee vielä harkita tehtäväsääntelyn täsmentämistä laissa esimerkiksi 2 ja 12 §:n perusteluissa esitettyjen seikkojen kaltaisilla maininnoilla.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan toivoma täsmennys on tehtävissä luontevimmin täydentämällä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaa eräillä perusteluissa jo mainituilla esimerkeillä. Valiokunta esittää säännökseen nostettavaksi EU:n yhteisvastuulausekkeen ja avunantolausekkeen mukaisen toiminnan sekä aluevalvontayhteistyön.

4 b §. Toimivalta ja voimakeinojen käyttö vastaanottaessa kansainvälistä apua. Kansainvälisen avun pyytämisestä on ehdotettu säädettäväksi puolustusvoimista annetun lain 4 a §:ssä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös apua antavien ulkomaisten joukkojen toimivaltuuksia ja joukkojen johtoa koskevat säännökset, joista on ehdotettu säädettäväksi puolustusvoimista annetun lain 4 b §:ssä. Ehdotetussa sääntelyssä ulkomaisen apua antavan joukon ja yksittäisen sotilaan toimivalta on sidottu puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivaltaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely toimivallasta jää näin ollen varsin yleispiirteiseksi, vaikka toimivaltaa voidaanakin rajata apua koskevassa päätöksessä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa vieraiden joukkojen johtosuhteita koskevan sääntelyn puuttuminen vaikuttaa ongelmalliselta perustuslain 1 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitaessa ehdotettua sääntelyä täysivaltaisuuden kannalta on kuitenkin otettava huomioon se, että sotilaallista toimintaa on ylipäänsä arvioitu jossakin määrin eri perustein kuin julkisen vallan käyttöä yleisesti. Merkitystä on perustuslakivaliokunnan mukaan myös sillä, että avunpyynnössä Suomi voi asettaa tapauskohtaisia rajoituksia joukkojen toiminnalle ja myös sopia muun muassa toiminnan johtosuhteista avun antajan kanssa.

Kansainvälisen sotilaallisen avun vastaanottamista koskeva sääntely muodostuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkin kokonaisuutena arvioiden perustuslain täysivaltaisuus-säännöksen kannalta ongelmallisen avoimeksi. Arvioon vaikuttaa joukkojen toimivaltuuksia ja johtosuhteita koskevan sääntelyn lisäksi myös se, että vastaanotettavan avun sisältöä ja sen edellytyksiä ehdotetaan säänneltäväksi varsin väljästi.

Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyä tulee perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 1 §:stä johtuvista syistä täydentää joko määrittelemällä laissa ehdotettua täsmällisemmin, minkälaista kansainvälistä apua puolustusvoimien toimialalla voidaan pyytää ja vastaanottaa ja säätämällä toimivallan käyttöä koskevista rajoituksista tai vähintään säätämällä niistä ulkomaisten joukkojen asemaa ja johtosuhteita koskevista seikoista, joista on otettava määräykset apua koskevaan päätökseen. Muutos on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Puolustusvaliokunta esittää, että kansainvälisten joukkojen toimivallan käyttöä voidaan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla rajoittaa säätämällä 1. lakiehdotuksen 4 b §:n 1 momentissa periaatteista, joita Suomelle apua antavan joukon tai yksittäisen sotilaan tulee noudattaa käytettäessä voimakeinoja Suomen alueella. Rajoitukset ovat saman tyyppisiä kuin mitä on esitetty 12 a §:ssä suomalaisten joukkojen antaessa apua Suomen ulkopuolella.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

Ehdotettua sääntelyä voidaan puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan lisäksi täsmentää koskien puolustusvoimien toimialalla pyydettävän ja vastaanotettavan avun laatua lisäämällä 4 b §:ään uusi 2 momentti, jossa säädetään apua koskevan päätöksen sisällöstä. Päätöksessä tulee yksilöidä esimerkiksi tehtävä, johon apua pyydetään, toimivaltaperuste, apuun mahdollisesti sisältyvät sotilaalliset voimavarat ja mahdollinen voimakeinojen käyttö sekä muut avun antamisen edellytykset.

12 b §. Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö. Laki tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä on astunut voimaan. Valiokunta esittää 1 momentin täydentämistä tällä lakiviittauksella.

2. Laki aluevalvontalain muuttamisesta

33 §. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttiin teknistä muutosta, puolustusvoimain ylipäällikkö -määritelmä korvataan ilmaisulla puolustusvoimien ylipäällikkö.

3. Laki asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamisesta.

62 §. Palveluksen järjestäminen ulkomailla. Laki tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä on astunut voimaan. Valiokunta esittää 2 momentin täydentämistä tällä lakiviittauksella.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 94/2016 vp sisältyvät 1—3. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

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 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun 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 tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja sen mukaisesti kuin, mitä laissa säädetään Puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivallasta. Tätä toimivaltaa

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

rajaavat lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset. Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen sekä hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden.

Apua koskevassa päätöksessä on määriteltävä tehtävä, johon apua pyydetään, toimivalta, apuun sisältyvät sotilaalliset voimavarat ja mahdollinen voimakeinojen käyttö sekä muut avun antamisen edellytykset.

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.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

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 (1522/2016).

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

33 §

Sotilaallisten voimakeinojen käyttö

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

Tällaisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö, jolle Puolustusvoimien 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.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

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 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 (1522/2016).

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

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp

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 .

Helsingissä 18.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk (osittain)
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk (osittain)
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Eerikki Viljanen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Yleisperustelut

Hallituksen 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 liittäisiin myös säännökset kansainvälisen avun vastaanottamisesta.

Yhdymme esityksen perusteluihin siitä, että Lissabonin sopimuksen velvoitteisiin vastaaminen edellyttää muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Esityksessä on kuitenkin yksityiskohtia, joita emme voi hyväksyä. Nämä koskevat Puolustusvoimien henkilöstön osallistumista kansainvälisen avun tehtäviin.

Perustuslakivaliokunnan kannan (PeVL 65/2016 vp) mukaan osallistumisen sotilaallisen voimankäytön tehtäviin olisi suotavaa perustua suostumukseen siltä osin kuin on kyse sellaisista henkilöistä, jotka ovat aloittaneet palvelussuhteissaan ennen nyt ehdotettavan sääntelyn voimaantuloa. Myös puolustusvaliokunnan mietinnössä nostetaan tämä perustuslakivaliokunnan kanta esiin.

Puolustusvoimien kantahenkilökunnan osallistumisen kansainvälisen avunannon tehtäviin tulisi jo olemassa olevan henkilöstön osalta perustua sopimusmenettelyyn, eli linja olisi vastaava kuin kriisinhallintaoperaatioissa.

Emme hyväksy menettelyä, jossa työnantaja työlainsäädännön peruseriaatteen vastaisesti yksipuolisesti ja ilman neuvottelua olennaisesti muuttaa virka- ja työsuhteen ehtoja.

Yksityiskohtaiset perustelut

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 b §:ssä esitetään säädettäväksi, että 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin käytetään ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Kyseisen pykälän perusteluissa tuodaan esiin, että puolustusvoimien henkilöstöä voidaan myös määrätä osallistumaan avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Osallistumisen pitäisi kuitenkin perustua vapaaehtoisuuteen niiden henkilöiden osalta, jotka jo nyt ovat palvelussuhteessa Puolustusvoimiin. Palvelusvelvollisuus voidaan asettaa vain niille sotilasvirassa palveleville tai työsuhteessa puolustusvoimiin oleville henkilöille, jotka astuvat puolustusvoimien palvelukseen tämän lain voimaantulon jälkeen. Emme näin ollen kannata hallituksen esitystä siitä, että luodaan takautuvaa lainsäädäntöä, jolla henkilöstö voidaan velvoittaa osallistumaan kansainvälisen avunannon tehtäviin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp
Vastalause 1

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 12 b §:n ensimmäinen momentti muutettuna seuraavasti (*Vastalauseen muutosehdotukset*).

Vastalauseen muutosehdotukset

12 b §

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö

Edellä 12 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin käytetään ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut oman suostumuksensa pohjalta hyväksynyt osallistumisen Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Kansainvälisen avunannon tehtävät kuuluvat palvelusvelvollisuuden piiriin niiden henkilöiden osalta, jotka aloittavat työskentelyn Puolustusvoimissa sotilasvirassa tai työsuhteessa tämän lain voimaantulon jälkeen. 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 (1522/2016).

Helsingissä 18.5.2017

Mika Kari sd
Sirpa Paatero sd
Satu Taavitsainen sd
Krista Mikkonen vihr
Markus Mustajärvi vas
Thomas Blomqvist r

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Lissabonin sopimuksen avunantolauseke on jäsenmaita oikeudellisesti sitova: apua on annettava, jos sitä pyydetään. Avunannosta sopiminen apua pyytävän ja sitä antavan maan välillä on kuitenkin kahdenvälinen prosessi, jossa sovitaan, millaista apua ja miten avustava maa antaa. Avunanto voi olla joko sotilaallista tai aineellista.

Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Avunannosta eivät siis päätä EU:n toimielimet vaan kukin valtio kohdaltaan. On ollut kuitenkin havaittavissa pyrkimyksiä siihen, että halutaan kasvattaa painetta ja mekanismeja yksittäisiä jäsenmaita sitovan kollektiivisen päätöksenteon suuntaan. On kysytty, onko tällainen järjestely riittävä vai tulisiko avunantoa varten luoda erityisiä mekanismeja ja onko jäsenmaan antama panos riittävä solidaarisuuden osoitukseksi? On myös todettu, että kun velvoite on kerran otettu käyttöön, kynnys sen soveltamiselle uudestaan on matalampi.

Tällaisia kannanottoja voi peilata myös sitä vasten, että Euroopan komissio on ensimmäisen kerran rahoittanut puolustustutkimusta, EU-puolustukselle halutaan pysyvät rakenteet ja puolustusrahastoa kehitetään. Puolustusvaliokunnan mietinnössä ei ole asianmukaisella tavalla painotettu kansallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja kansallista liikkumatilaa avunantotilanteessa.

Suomen kansallisen liikkumatilan varjeleminen on tarpeen myös sen vuoksi, ettei Suomi salli oman alueensa käyttöä vihamielisiin tarkoituksiin mitään muuta valtiota vastaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Vastalauseen lausumaehdotus

Lissabonin sopimuksen avunantolausekkeen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanon täytyy perustua aina kahdenkeskiseen neuvotteluprosessiin avun antamisen muodoista, aikataulusta ja sisällöstä. Kahdenkeskisen ja Suomen kansallisen liikkumatilan turvaavan neuvotteluprosessin tulee olla lähtökohta apua pyytävän maan ja Suomen neuvotteluissa sen estämiseksi, ettei EU:n keskeisten maiden tai jäsenmaiden enemmistön kanta muodostu automaattisesti yhdenmukaisuuden paineessa myös pienempien jäsenmaiden kannaksi.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2017 vp
Vastalause 2

Helsingissä 18.5.2017

Markus Mustajärvi vas