



2 / 9.2016

**Eduskunnan puolustusvaliokunta**

Valiokuntaneuvos Heikki Savola

PuV@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntö 13.9.2016, HE 94/2016 vp ja HE 107/2016 vp

**HALLITUKSEN ESITYKSET EDUSKUNNALLE LAIKSI KANSAINVÄLISEN AVUN ANTAMISTA JA VASTAANOTTAMISTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMISEKSI SEKÄ LAIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

**1. Lausunnon antaja**

Suomen Rauhanturvaajaliitto ry (jäljempänä SRTL) on kaikkien suomalaisten rauhanturvaajien veteraani- ja maanpuolustusjärjestö. Suomalaisia on vuodesta 1956 osallistunut eri rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioihin yli 45 000 henkilöä.

SRTL:lla on 32 jäsenyhdistyksessään noin 6 500 henkilöjäsentä, jotka ovat sotilaallisen ja nykyisin myös siviilikriisinhallinnan veteraaneja. SRTL toimii yhteistyössä muiden veteraani- ja maanpuolustusjärjestöjen kanssa.

Pyydettyä lausuntonaan hallituksen esityksistä SRTL toteaa kunnioittavasti seuraavaa.

**2. Hallituksen esityksistä**

**2.1. Yleistä**

SRTL on antanut lausuntonsa ulkoasiainministeriölle Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietinnöstä, sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sekä puolustusministeriölle hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ulkoasiainministeriölle annettu lausunto sisältyy ministeriön laatimaan yhteenvetoon (HEL7M0247-18 - HE 72/2016 vp). SRTL on myös antanut lausunnon puolustusvaliokunnalle asiantuntijapyyntöön 9.5.2016.

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla muun ohella muutetaan sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä. Muutettavaksi ehdotetaan erityisesti päätöksentekomenettelyä, toisen kansallisen viranomaisen antamaa tukea ulkomailta sekä sisäministeriön hallinnonalan virkamiesten toimivaltuuksia, voimankäyttövälineitä, voimakeinojen käyttöä, siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta sekä muuta oikeudellista asemaa koskevia säännöksiä.

Lisäksi 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 uudet säännökset kansainvälisen avun pyytämisestä. Kansainväliseen toimintaan liittyen lainsäädäntöön lisättäisiin säännökset toimintaan osallistuvan henkilöstön ja asevelvollisten asemasta, toimivaltuuksista ja oikeudesta voi-

makeinojen käyttöön. Lisäksi sotilaallisten voimakeinojen käsitettä puolustusvoimista annetussa laissa ja aluevalvontalaissa yhtenäistettäisiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

## **2.2. Nykyisestä lainsäädännöstä**

### **2.2.1. Laki puolustusvoimista**

Puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta, organisaatiosta, hallinnosta, sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä. Puolustusvoimien tehtävänä on 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. Suomen sotilaallista puolustusta vahvistetaan kansainvälisellä yhteistyöllä, muun muassa osallistumalla kansainväliseen harjoitustoimintaan ja nopean toiminnan joukkoihin.

Puolustusvoimat osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 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.

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

Puolustusvoimien henkilöstöä voitaisiin määrätä osallistumaan avun antamiseen liittyviin tehtäviin. Ensisijaisesti tulisi käyttää henkilöitä, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteuttaessa ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin. Kyseinen henkilöstö olisi hallituksen esityksen mukaan edelleen virka- tai työsuhteessa puolustusvoimiin ja palvelussuhteen ehdot määräytyisivät puolustusvoimien virka- tai työehtosopimusjärjestelmän mukaisesti.

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.

Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka sisältävät määräyksiä muun muassa maahantulomuodollisuuksista, aseenkanto-oikeudesta, tuomiovallan käytöstä, vahingonkorvausoikeudesta ja siitä luopumisesta eräissä tapauksissa sekä joukkojen erioikeuksista ja vapauksista.

### **2.2.2. Kriisinhallintalainsäädäntö**

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) koskee Suomen osallistumista kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sotilaiden lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvää koulutus- ja harjoitustoimintaa sekä kriisinhallintahenkilöstön asemaa. Laki sisältää säännökset myös ja voimakeinojen käytön perusteista ja rajoituksista sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu lakia ei sovelleta lähetettäessä yksittäisiä sotilaita asiantuntijoiksi esimerkiksi sotilasneuvonantajina siviilikriisinhallintaoperaatioon. Lain sovelta-

misalaan on lisätty sotilaiden lähettäminen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Laki ei koske siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan puolustusministeriö voi ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistimenpiteisiin sen jälkeen, kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous on käsitellyt asiaa valmis-televasti ennen Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöstä. Puolustusministeriö voi päättää myös yksittäisten sotilaiden lähettämisestä rajattuihin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan tai tällaisiin tehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

Kokonaisuuteen liittyvissä hallituksen esityksissä ei ehdoteta muutoksia sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin.

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) koskee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan ulkomailla. Laissa säädetään viranomaisten toimivallasta Suomen osallistuessa kriisinhallintaan lähettämällä siviilihenkilöstöä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kriisinhallintatehtäviin lähetettävä siviilihenkilöstö on erityisessä julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon.

Sisäministeriö on käynnistänyt tammikuussa 2016 hankkeen, jossa selvitetään siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan tehdyn lain ja muun siihen liittyvän lainsäädännön muutostarpeita.

### **2.2.3. Sotilastapaturmia ja palvelussairauksia koskeva laki**

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys vuoden 2017 alusta voimaan tulevaksi suunnitellusta laista tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Se korvaisi nykyisen sotilastapaturmalain sotilaalliseen kriisinhallintaan, siviilikriisinhallintaan ja Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston toimintaan osallistuvien henkilöiden osalta. SRTL on antanut lausunnon ja ollut lainmuutoksesta kuultavana sosiaali- ja terveysministeriössä.

## **3. Lausunto**

Turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet sekä valtioiden rajat ylittävät uhat ovat yhä moniulotteisempia. Näihin haasteisiin ja uhkiin vastaaminen vaatii laajan keinovalikoiman hyödyntämistä ja kehittämistä. Turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää aktiivista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Suomen osallistuessa kansainvälisen kehityksen myötä muuttuneeseen kriisinhallintaan päätöksenteon kansainvälisen avun tilanteissa tulisi tapahtua yhdenmukaisesti riippumatta siitä, minkä hallinnonalan toimialaan kansainvälisen avun tilanne kuuluisi.

Puolustusvoimien tehtäviä ehdotetaan muutettavaksi siten, että osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä muuhun kansainväliseen toimintaan on mahdollista. Puolustusvoimien osallistumista toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi kansainvälisen avun antamiseen ehdotetaan muutettavaksi siten, että avun antamiseen osallistuvan henkilöstön toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja määräytyisivät toisen Suomen viranomaisen pyynnön ja toimivallan mukaisesti. Osallistumisessa kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan henkilöstön toimivalta tehtävän suorittamiseen sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja perustuisivat kansainväliseen oikeuteen ja avun pyytäjän määräykseen.

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

kriisinhallintaa. Tapauksissa, joissa laissa tarkoitettua toista Suomen viranomaista, jota puolustusvoimat tukisi, ei välttämättä ole, lainsäädäntöä tulisi täydentää siten, että puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen voisi olla mahdollista. Myös tehtävien edellyttämien voimakeinojen käytön tulisi olla mahdollista tällaisissa tilanteissa.

Esityksen mukaan puolustusvoimien avun antaminen terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta ei kata välttämättä kaikkia tilanteita, joissa olisi tarve puolustusvoimien osallistumiseen. Käytännössä esiin on tullut tarpeita puolustusvoimien osallistumiselle myös joukkotuhoaseiden ja niiden leviämisen estämiseen sekä tuhoamiseen liittyviin toimiin sekä turvallisuusuhkiin ennalta varautumiseen. Siltä osin, kuin puolustusvoimien osallistumisesta YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisiin yhteisen puolustuksen toimiin aseellisen hyökkäyksen tilanteissa ei ole säädetty, pitäisi säätää puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä sekä henkilöstöstä.

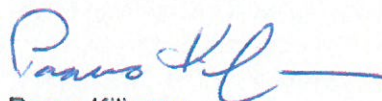
Puolustusvoimien palkattu henkilöstö olisi virka- tai työsuhteessa puolustusvoimiin osallistuessaan kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Asevelvollinen voitaisiin määrätä suostumuksensa mukaisesti lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu kansainväliseen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan yhtenäistettäväksi käsitettä sotilaallisista voimakeinoista. Esityksellä voi olla vaikutuksia henkilöstön asemaan. Riskit riippuvat avun antamisen luonteesta. Sotilaallinen kriisinhallinta perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta kansainvälisen avun antaminen olisi lähtökohtaisesti puolustusvoimiin virka- tai työsuhteessa olevan henkilön velvollisuus.

Esityksen mukaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvaan henkilöstöön sovellettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltua lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Lain antama vakuutusturva on kattavampi kuin virkamiehiä ja työntekijöitä koskeva työtapaturma- ja ammattitautiturva. Laissa huomioidaan tehtävien erityisolosuhteet, jotka otettaisiin huomioon korvausharkinnassa. SRTL:n mielestä valmisteltu korvauslainsäädäntö merkitsisi parannusta nykyiseen tilanteeseen.

**SRTL pitää esitettyjä säädösmuutoksia perusteltuina. Muutokset selkeyttävät päätöksentekoa ja siten edistävät Suomen mahdollisuuksia osallistua kriisinhallintaan kansainvälisen yhteisön vastuullisena jäsenenä. Lisäksi halutaan tuoda esille seuraavaa:**

Kun päätetään Suomen osalta kansainvälisen avun antamisesta toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle, erityisesti käytettäessä niin sanottua kiireellisyysmenettelyä, ja viranomaisten ryhtyessä avun antamiseen tai vastaanottamiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin, on SRTL:n mielestä osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointiin, kriisinhallintaan liittyvään koulutus- ja harjoitustoimintaan sekä sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön asemaan ja voimakeinojen käytön perusteisiin ja mahdollisiin rajoituksiin kiinnitettävä erityistä huomiota. Reservistä valittavan henkilöstön rekrytoinnin tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Tarvittava nopea valmius tulisi varmistaa sitoumus- ja sopimusjärjestelyin. Voimankäytösäännösten on oltava selkeät, operaation vaatimuksia vastaavat ja lähtökohtaisesti yhtenevät muiden operaatioon osallistuvien kansallisuuksien voimankäytösäännösten kanssa. Palvelussuhteen ehtojen ja vakuutusturvan yleiset perusteet ja kehykset on määriteltävä etukäteen. Niitä on valmistauduttava nopeasti päivittämään tapauskohtaisesti huomioon ottaen kulloisenkin konfliktin luonne sekä toimintaympäristön asettamat erityiset haasteet ja vaatimukset.

**Suomen Rauhanturvaajaliitto ry**



Paavo Kiljunen  
Puheenjohtaja



Juha Jalkanen  
Johtava lakimies