



**Kriisinhallintaan ja muuhun  
kansainväliseen yhteistyöhön  
liittyvät lainsäädännön muutostarpeet –  
työryhmän mietintö**



**ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET**



**KRIISINHALLINTAAN JA MUUHUN KANSAINVÄLISEEN YHTEISTYÖHÖN  
LIITTYVÄT LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTARPEET  
–TYÖRYHMÄN MIETINTÖ**



**KUVAILEHTI****ULKOASIAINMINISTERIÖ**

**Nimi** Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmän mietintö, 2014

**Tekijä** Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmä

Puheenjohtaja Päivi Kaukoranta

Varapuheenjohtaja Helena Partanen

Sihteerit Kaija Suvanto, Anna Korhola,

Minna Laajava, Tony Everhall

**Hare numero** UM006:00/2013

**Asia- ja avainsanat** keskinäinen avunanto, kriisinhallinta, Lissabonin sopimus, pelastuspalvelu, puolustusvoimat, yhteisvastuulauseke

**Tiivistelmä**

Ulkoasiainministeriö asetti 14.5.2013 työryhmän arvioimaan kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2012 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2012 vp) kirjausten pohjalta.

Työryhmän tavoitteeksi asetettiin Suomen nykyisen lainsäädännön riittävyyden ja muutostarpeiden arviointi kattavasti, jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten veloitteidensa mukaiseen yhteistyöhön.

Työryhmä ehdottaa muutettavaksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia (211/2006), puolustusvoimista annettua lakia (551/2007) ja voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (411/2012) nimikettä.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että lakia voitaisiin jatkossa soveltaa sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös sotilaiden lähettämiseen sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Lisäksi Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan kevennettäväksi siten, että puolustusministeriö päättäisi yksittäisten sotilaiden lähettämisestä sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtävään

muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Ehdotetuista muutoksista aiheutuisi tarve täsmentää myös muita sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännöksiä sekä puolustusvoimista annettua lakia.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien yhteistyöpöytäkirjojen joustavan kansallisen käsittelyn ja voimaansaattamisen valtioneuvoston aseuksella.

Työryhmän ehdotukset sisältyvät mietintöön liitettyyn luonnokseen hallituksen esitykseksi.

Työryhmä on arvioinut myös lainsäädännön muutostarpeita kansainvälistä apua annettaessa ja pyydetessä, erityisesti Euroopan unionin (EU) yhteisvastuulauseketta ja keskinäistä avunannon lauseketta sovellettaessa. Työryhmässä on tarkasteltu vaihtoehtoja, jotka soveltuisivat tarvittaessa avun antamisesta ja pyytamisestä päättämiseen myös muissa kansainvälisen yhteistyön tilanteissa. Työryhmässä oli esillä seuraavat vaihtoehdot avun antamista ja pyytämistä koskevan lainsäädännön täydentämiseksi päätöksentekomenettelyjen osalta:

- a) Laaja-alainen erillislaki, joka soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asioissa ja asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä.
- b) Suppeampi erillislaki, joka soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon asioissa, jotka ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä.
- c) Toimialakohtaisten säännösten täydentäminen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksenteon osalta.

Näillä vaihtoehdoilla ei olisi vaikutusta valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin menettelyihin, joista säädetään perustuslain 8 luvussa. Jos avun antaminen tai pyytäminen edellyttäisi uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, noudatettaisiin sen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa edellä mainittuja perustuslain säännöksiä.

Lisäksi kaikissa vaihtoehdoissa olisi täydennettävä tarvittavilta osin toimialakohtaista lainsäädäntöä esimerkiksi avunanto- ja vastaanottotilanteiden toimivaltuuksien ja voimankäytön osalta.

**PRESENTATIONSBLAD****UTRIKESMINISTERIET**

**Titel** Betänkande: Arbetsgruppen för förändringsbehov av lagstiftning som anknyter till krishantering och annan internationellt samarbete, 2014

**Författare** Arbetsgruppen för förändringsbehov av lagstiftning som anknyter till krishantering och annan internationellt samarbete, 2014

Ordförande Päivi Kaukoranta

Vice ordförande Helena Partanen

Sekreterare Kaija Suvanto, Anna Korhola,

Minna Laajava, Tony Everhall

**Hare nummer** UM006:00/2013

**Sak- och nyckelord** försvarsmakt, krishantering, Lissabon fördraget, räddningstjänst, solidaritetsklausul, ömsesidigt bistånd

**Referat**

Den 14 maj 2013 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp för att utvärdera behoven av ändringar i lagstiftningen om krishantering och annat internationellt samarbete utifrån skrivningarna i statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd).

Arbetsgruppens mål var att med avseende på tillräcklighet och ändringsbehov göra en täckande bedömning av Finlands nuvarande lagstiftning i syfte att Finland fullt ut ska kunna delta i internationell krishantering och i samarbete i enlighet med sina utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och internationella förpliktelser.

Arbetsgruppen föreslår ändringar i lagen om militär krishantering (211/2006) och i lagen om försvarsmakten (551/2007) samt att rubriken till lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i samarbetsprotokollet mellan Förenta nationerna och Finland om upplåtande av resurser till Förenta nationernas operation i Libanon (UNIFIL) (411/2012) ändras.

Enligt förslaget ändras tillämpningsområdet för lagen om militär krishantering så att lagen framöver kan tillämpas förutom på militär krishantering även på utsändande av soldater på militära uppdrag i annan internationell krishantering. Vidare föreslås att beslutsförfarandet som avser Finlands deltagande i militär krishantering lättas upp så att försvarsministeriet får behörighet att besluta om utsändande av enskilda soldater till militär krishantering och militära uppdrag i annan internationell

krishantering. De föreslagna ändringarna medför ett behov att också precisera andra bestämmelser i lagen om militär krishantering och i lagen om försvarsmakten.

Till lagen om militär krishantering föreslås en tilläggsbestämmelse för att möjliggöra en smidig nationell behandling av samarbetsprotokollen om deltagande i Förenta nationernas (FN) militära krishanteringsinsatser och att protokollen kan sättas i kraft genom förordning av statsrådet.

Arbetsgruppens förslag ingår i betänkandets utkast till regeringsproposition.

Arbetsgruppen har också utvärderat behoven av ändringar i lagstiftningen när det gäller att ge eller begära internationellt bistånd, i synnerhet vid tillämpningen av Europeiska unionens (EU) solidaritetsklausul och klausulen om ömsesidigt bistånd. Arbetsgruppen har granskat olika alternativ som vid behov kunde lämpa sig för beslut om att ge eller begära bistånd också i andra internationella samarbetssituationer. Följande alternativ för att komplettera lagstiftningen om att ge eller begära bistånd med avseende på beslutsfattandet var uppe till behandling i arbetsgruppen:

- a) En omfattande speciallag tillämplig för beslut om att ge eller begära bistånd i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och i frågor som har stor bärvidd eller är principiellt viktiga.
- b) En snävare speciallag tillämplig för beslut om att ge eller begära bistånd i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.
- c) Komplettering av sektoriella bestämmelser med avseende på beslut om att ge eller begära bistånd.

Dessa alternativ ska inte inverka på förfarandet för godkännande och ikraftsättande av statsfördrag enligt 8 kap. i grundlagen. Om givandet av eller begäran om bistånd kräver ett nytt statsfördrag eller någon annan internationell förpliktelse, ska dessa godkännas och sättas i kraft i enlighet med nämnda bestämmelser i grundlagen.

Alla alternativ kräver ytterligare att den sektoriella lagstiftningen kompletteras till nödvändiga delar, till exempel med avseende på behörigheten vid givande eller mottagande av bistånd och på våldsanvändning.



**DESCRIPTION****MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS**

<b>Title</b>	Report of the working group on needs for legislative amendments related to crisis management and other international co-operation, 2014
<b>Author</b>	Working group on needs for legislative amendments related to crisis management and other international co-operation  Chairperson Päivi Kaukoranta  Vice Chairperson Helena Partanen  Secretaries Kaija Suvanto, Anna Korhola,  Minna Laajava, Tony Everhall
<b>HARE no.</b>	UM006:00/2013
<b>Keywords</b>	mutual assistance, crisis management, Treaty of Lisbon, civil protection, Defence Forces, solidarity clause

**Abstract**

On 14 May 2013, the Ministry for Foreign Affairs of Finland set up a working group to assess the needs for legislative amendments related to crisis management and other international co-operation, on the basis of entries in the Government's Security and Defence Policy Report 2012 (VNS 6/2012 vp).

The mandate of the working group was to assess comprehensively the adequacy of the current Finnish legislation on crisis management and other international co-operation, and the needs to amend this legislation, in order that Finland could fully participate in international crisis management and co-operation in line with its foreign and security policies and international obligations.

The working group proposes amendments to the Act on Military Crisis Management (211/2006), the Act on the Defence Forces (551/2007) and the name of the Act Bringing Into Force the Provisions of a Legislative Nature in the Memorandum of Understanding between the United Nations and the Government of Finland Contributing Resources to the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) (411/2012).

It is proposed that the scope of application of the Act on Military Crisis Management should be amended to make the Act applicable not only to military crisis management but also to the sending of soldiers to military tasks in other international crisis management activities. Moreover, the procedure for decisions on Finland's participation in military crisis management should be simplified so that the Ministry of Defence would have the competence to decide on the sending of individual sol-

diers to military crisis management activities and to military tasks in other international crisis management activities. The proposed amendments would make it necessary to clarify other provisions of the Act on Military Crisis Management, too, and the Act on the Defence Forces.

The working group proposes that the Act on Military Crisis Management should be supplemented with a provision enabling Finland to process the memorandums of understanding on participation in United Nations peacekeeping operations flexibly at national level, and to bring them into force by a government decree.

The proposals of the working group are included in the draft government proposal appended to the group's report.

The working group also assessed the needs for legislative amendments related to the granting of and requests for international assistance, especially in applying the solidarity clause and the mutual assistance clause of the European Union. The group analysed different options that would, if necessary, be applicable to decisions on granting and requesting assistance also in other situations of international co-operation. The group envisaged the following options of how to supplement the provisions on decision-making procedures in the current legislation on granting and requesting assistance:

- a) A comprehensive separate Act that would apply to decision-making on the granting of and requests for assistance in important foreign and security policy matters and matters of wide importance or matters significant for reasons of principle.
- b) A more limited separate Act that would apply to decision-making on the granting of and requests for assistance in important foreign and security policy matters.
- c) Supplements to the relevant sectoral provisions in respect of decision-making on the granting of and requests for assistance.

None of these options would have any impact on the procedures for accepting treaties and bringing them into force under Chapter 8 of the Constitution of Finland. If granting or requesting assistance necessitated a new treaty or another new international obligation, the above-mentioned provisions of the Constitution would apply to the acceptance and bringing into force of the obligation.

In addition, all the options would require that the sectoral legislation be supplemented to the extent necessary, regarding for instance such issues as competence and use of power in situations of granting and receiving assistance.

## Ulkoasiainministeriölle

Ulkoasiainministeriö asetti 14.5.2013 työryhmän arvioimaan kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2012 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2012 vp) kirjausten pohjalta.

Työryhmän tavoitteeksi asetettiin Suomen nykyisen lainsäädännön riittävyyden ja muutostarpeiden arviointi kattavasti, jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut oikeuspäällikkö *Päivi Kaukoranta* ulkoasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana puolustusasiainneuvos *Helena Partanen* puolustusministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet apulaisosastopäällikkö *Anu Laamanen* 31.8.2013 saakka ja 1.9.2013 lukien apulaisosastopäällikkö *Timo Kantola*, yksikönpäällikkö *Outi Holopainen* 31.8.2013 saakka ja 1.9.2013 lukien yksikön päällikkö *Mikko Kinnunen* ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana *Hanna Nordström* puolustusministeriöstä, 27.1.2014 lukien ylijohdaja *Laura Yli-Vakkuri*, erityisasiantuntija *Johanna Puiro*, ylitarkastaja *Tuomas Immonen* 14.10.2013 saakka ja 11.11.2013 lukien koulutuskoordinaattori *Antti Häikiö* sisäministeriöstä, EU-erityisasiantuntija *Tia-Maaret Möller* 24.8.2014 saakka ja 25.8.2014 lukien lainsäädäntöneuvos *Heidi Kaila* valtioneuvoston kansliasta, hallitusneuvos *Hannu Taimisto* oikeusministeriöstä, oikeudellinen neuvonantaja *Minna Hulkkonen* tasavallan presidentin kansliasta ja everstiluutnantti *Kari Kaakinen* Pääesikunnasta. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet lähetystöneuvos *Minna Laajava* ja yksikön päällikkö *Kaija Suvanto* ulkoasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri *Anna Korhola* puolustusministeriöstä sekä 27.1.2014 lukien ylitarkastaja *Tony Everhall* sisäministeriöstä. Sihteeristöä on avustanut lisäksi ulkoasiainsihteeri *Anna-Mari Hämäläinen* ulkoasiainministeriöstä.

Työryhmä kokoontui 35 kertaa.

Työryhmämietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laeiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain, puolustusvoimista annetun lain ja voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain nimikkeen muuttamisesta.

Mietintöön sisältyy myös työryhmän arvioita ja kannanottoja lainsäädäntötarpeista tilanteissa, joissa Suomi antaa tai pyytää kansainvälistä apua, erityisesti Euroopan unionin yhteisvastuulauseketta ja keskinäisen avunannon lauseketta sovellettaessa.

Helsingissä, 4 päivänä marraskuuta 2014



Päivi Kaukoranta



Helena Partanen



Minna Hulkkonen



Antti Häikiö



Kari Kaakinen



Heidi Kaila



Timo Kantola



Mikko Kinnunen



Hanna Nordström



Johanna Puro



Hannu Taimisto



Laura Yli-Vakkuri



Kaija Suvanto



Anna Korhola



Minna Laajava



Tony Everhall

## SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä

Saatesanat

Sisällysluettelo

<b>I OSA</b> .....	13
1 Johdanto: Lainsäädännön arviointihankkeen lähtökohdat.....	13
2 Työryhmätyöskentely.....	14
3 Työryhmän käsittelemät asiat.....	15
3.1. Toimintaympäristö ja sen kehitys .....	15
3.2. Kansainvälinen kriisinhallinta.....	18
3.2.1 Kriisinhallinnan toimijat .....	18
3.2.2 Siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan toimijoiden väliset rajapinnat .....	21
3.2.3 Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan.....	21
3.2.4 Kriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö .....	23
3.2.5 Kriisinhallintaa koskevien lakien soveltamisalan rajauksiin liittyviä ongelmia .....	26
3.2.6 Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista ja joukkojen asemaa (SOFA) koskevat sopimukset.....	28
3.3. Lissabonin sopimuksen mukaiset lausekkeet .....	30
3.3.1 EU:n yhteisvastuulauseke .....	31
3.3.2 Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa käytettäviä EU-mekanismeja.....	35
3.3.3 EU:n keskinäisen avunannon lauseke .....	38
3.4. Muita kansainvälisen yhteistyön muotoja .....	41
3.4.1 Pohjoismainen solidaarisuusjulistus .....	41
3.4.2 Isäntämaatuki.....	42
3.4.3 Puolustusvoimien kansainvälisistä tehtävistä.....	44
3.4.4 Nopean toiminnan joukkojen (EUBG ja NRF) käyttö muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa .....	45
3.4.5 Aluevalvontayhteistyö .....	46
3.4.5.1 Suomen aluevalvonta.....	46
3.4.5.2 Kansainvälinen aluevalvonta- ja tilannekuvayhteistyö.....	49
3.5. Kansallinen lainsäädäntö .....	51
3.5.1 Voimassaoleva lainsäädäntö ja käytänteet.....	51
3.5.2 Toimialakohtainen lainsäädäntö.....	53
3.5.2.1 Sisäministeriön hallinnonala .....	53

3.5.2.2 Puolustusministeriön hallinnonala .....	56
3.5.2.3 Muut hallinnonalat .....	59
3.5.3 Lainsäädännön arviointi .....	61
3.5.3.1 Päätöksenteko .....	61
3.5.3.2 Sotilaallisten resurssien käyttö .....	64
4 Lainsäädännön muutostarpeet .....	69
4.1 Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muutostarpeet ....	69
4.2 Päätöksenteko kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä .....	70
4.3 Puolustushallinnon lainsäädännön muutostarpeet .....	75
4.4 Sisäministeriön hallinnonalan muutostarpeet .....	77
5 Muut vireillä olevat hankkeet .....	78

## II OSA

<b>Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain, puolustusvoimista annetun lain ja voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain nimikkeen muuttamisesta.....</b>	<b>79</b>
--	-----------

<b>Liite: Luonnostelua ns. laaja-alaiseksi erillislaki: "Laki päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämässä" .....</b>	<b>106</b>
--	------------

## I OSA

### 1 Johdanto: Lainsäädännön arviointihankkeen lähtökohdat

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2012 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2012 vp) mukaan *”[j]atkossa selvitetään kriisinhallintaan ja mahdolliseen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet. Muutostarpeiden selvitystyö pyritään aloittamaan tällä hallituskaudella.”*

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) koskee Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan. Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) koskee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan ulkomailla. Kansainvälisen yhteistyön muotojen kehittyessä on ilmennyt, ettei Suomen voimassa oleva kriisinhallintalainsäädäntö vastaa kaikkiin kansainvälisen yhteistyön tarpeisiin tai nykymuotoisten operaatioiden erityispiirteisiin.

Kriisinhallintaan ja mahdolliseen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän lainsäädännön muutostarpeiden selvitystyöllä on yhtymäkohtia myös EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäistä avunantoa koskevan lausekkeen täytäntöönpanoon valmistautumiseen. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan näiden osalta mm.:

*”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. Muutosten tarve pyritään selvittämään tämän hallituskauden aikana.”*

*”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.”*

Jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa ja kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön, Suomen voimassa olevan lainsäädännön riittävyttä ja muutostarpeita on tarpeen arvioida kattavasti. Ulkoasiainministeriö asetti tämän johdosta 14.5.2013 työryhmän, jonka tarkoituksena on arvioida kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita. Toimeksiannon mukaan työryhmän mietintöön voi sisältyä luonnos hallituksen esitykseksi sekä ehdotuksia lainsäädäntöhankkeiden käynnistämiseksi erillisissä työryhmissä tai toimivaltaisissa ministeriöissä. Työryhmän ei ole tarkoitus käsitellä lainsäädännön tai ohjeistuksen kehittämishankkeita, jotka ovat vireillä toimivaltaisissa ministeriöissä. Näin ollen työryhmässä ei käsitelty sisällöllisesti esimerkiksi sisäministeriössä samanaikaisesti vireillä ollutta hanketta, jonka tarkoituksena on selkiyttää siviilikriisinhallintaoperaation osallistuvien asiantuntijoiden oikeudellista asemaa voimankäyttövälineiden

kantamisen, voimakeinojen käytön ja hätävarjelun osalta.<sup>1</sup> Työryhmä sai kuitenkin edustustoilta aineistoa myös sanotun hankkeen tarpeisiin.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan valtioneuvosto selvittää, kuinka Ahvenanmaan maakunnan erityisasema huomioidaan jatkossakin öljyonnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa ja miten asianomaisten viranomaisten riittävä valmius varmistetaan. Näiden valmiuksien kar-toittaminen ei kuulunut tämän työryhmän toimeksiantoon.

Ulkoasiainministeriössä on käynnistynyt syksyllä 2014 Suomen turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskevan kokonaiskatsauksen valmistelu, jonka odotetaan valmistuvan alkuvuonna 2015. Siinä on tarkoitus kuvata Suomen turvallisuuspoliittisten yhteistyöpuitteiden ja kumppanuuksien sisältöä ja kehittämisestä sekä merkitystä Suomen turvallisuuspoliittiselle asemalle ja puolustukselle. Katsauksessa ei käsiteltäisi yhteistyön mahdollisia vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön.

## 2 Työryhmätyöskentely

Työryhmä kokoontui 35 kertaa.

Työryhmä pyysi Suomen Alankomaissa, Irlannissa, Itävallassa, Kanadassa, Norjassa, Puolassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa toimivilta edustustoilta tietoja ko. maiden kriisinhallintaa ja muuta kansainvälistä yhteistyötä koskevasta lainsäädännöstä ja selvitti EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöä erityisesti yhteisvastuulausekkeen toimeenpanon osalta. Kyselyn tulosten perusteella lainsäädännölliset ratkaisut ja vastausten yksityiskohtaisuus vaihtelivat siten, että niistä ei ollut mahdollista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Kriisinhallinnan puolella ehdotettavat lainsäädännön muutokset liittyvät puolestaan Suomen lainsäädännön erityisiin rajauksiin, joiden osalta muiden valtioiden lainsäädännöstä ei ole saatavissa vertailukohtia.

Työryhmän sihteeristö ja jäsenet tuottivat työryhmän käyttöön tausta-asiakirjat mietinnössä käsitellyistä asiakokonaisuuksista. Työryhmä kuuli kokouksissaan asiantuntijoita työryhmässä edustetuista tahoista sekä Ulkopoliittisesta instituutista. Työryhmän puheenjohtaja ja sihteeristö kuulivat myös liikenne- ja viestintäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön edustajia. Näiltä ministeriöiltä pyydettiin mietintöä varten kuvaukset toimialakohtaisesta lainsäädännöstä koskien kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä.

---

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta (HE 105/2014 vp).



## 3 Työryhmän käsittelemät asiat

### 3.1. Toimintaympäristö ja sen kehitys

Valtioiden ja erilaisten kansainvälisten toimijoiden keskinäisriippuvuus on kasvanut. Tällä on vaikutusta myös kansainvälisen yhteistyön muotoihin ja keinoihin niin kriisinhallinnassa, muussa kansainvälisessä yhteistyössä kuin EU:n toiminnassakin. Turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet ja rajat ylittävät uhat ovat yhä moniulotteisempia. Ne vaativat laajan keinovalikoiman hyödyntämistä ja kehittämistä. Turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää myös aktiivista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä korostaa tarvetta sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden politiikanalojen yhteistyöhön.

Kansainvälinen yhteistyö perustuu vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kirjausten mukaisesti avoimuuteen sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion edistämiseen sekä kansainvälisen oikeuden noudattamiseen. Ihmisoikeuspolitiikalla kyetään tukemaan konfliktien ehkäisyä, hallintaa ja ratkaisua. Turvallisuus, kehitys ja ihmisoikeudet toteutuvat vain keskinäisessä vuorovaikutuksessa.

Toimintaympäristön muutokset ovat heijastuneet sekä EU:n sisäiseen että sen ulkoiseen toimintaan. Unioni on merkittävä toimija useilla aloilla, kuten yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP), yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (YTPP) sekä sisäisen turvallisuuden alalla, erityisesti terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa ja rajaturvallisuudessa. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää monialaista ja tiivistä yhteistyötä sekä kansallisesti, EU:ssa että kansainvälisesti. Toiminnan koordinoinnin merkitys kaikilla tasoilla korostuu. Lissabonin sopimus<sup>2</sup> vahvisti EU:n roolia erilaisiin uhkiin vastaamisessa. Yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke ovat edistäneet unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä ja vahvistaneet EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pyytää ja antaa apua erilaisissa kriisitilanteissa. Lausekkeet lujittavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti.

Sisäisen turvallisuuden haasteet ovat viime vuosien aikana muuttuneet entistä moniulotteisemmiksi. Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus on vahvistunut. Sisäiseen turvallisuuteen kuuluu erottamattomasti sekä valtion rajat että EU:n ulkorajat ylittävä ulottuvuus.

Terrorismin uhka on moninkertaistunut. Terrori-iskut voivat saada uusia muotoja ja niillä voi olla uusia kohteita esimerkiksi tietoverkkoympäristön hyväksikäytön ja kyberhyökkäysten myötä. Terrorismin ja muiden uusien uhkien torjunnassa voidaan muiden viranomaisten tukena käyttää myös sotilaallisia resursseja.

Valtioiden kesken sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen toimesta on luotu erilaisia koordinaatiomekanismeja uhkien torjuntaan ja hallintaan. Mekanismit 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 aktualisoituessa tai niiden uhatessa. Vastaavasti valtiot voivat

---

<sup>2</sup> Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tuli voimaan 1.12.2009 (Sops 66 ja 67/2009).

saada tukea muilta valtioilta, EU:lta ja kansainvälisiltä järjestöiltä. Avun antaminen tai pyytäminen edellyttää aina kansallista päätöstä apua pyytävässä ja apua antavassa valtiossa. Lisäksi se voi edellyttää kansainvälistä tai EU-tason päätöstä tai että siitä on kahden- tai monenvälisesti sovittu.

Suomen viranomaisten resurssien käyttö kansainvälisen avun tilanteessa ja vastaavasti tarve luoda valmiudet kansainvälisen avun vastaanottamiseen Suomessa voivat lisääntyä toimintaympäristön muuttuessa.

Lainvalvontaviranomaiset tarvitsevat konkreettisia välineitä ja ennakkollista ja luotettavaa tietoa terrorismin uhan torjuntaan. Tarve hyödyntää olemassa olevia mekanismeja lainvalvontaviranomaisten operatiiviseen yhteistyöhön pyynnöstä toisen valtion alueella terrorismin torjunnassa saattaa tulevaisuudessa kasvaa. Sisäisen turvallisuuden haasteet kohdataan monesti ensimmäisenä EU:n ulkorajoilla. Tämä korostaa toimivan ulkorajavalvonnan merkitystä. Myös EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoimien jäsenvaltioiden ulkorajoilla toimeenpantavien rajavalvontaoperaatioiden määrä voi entisestään lisääntyä.

Toimintaympäristön muutokset ovat tuoneet esiin kehittämistarpeita pelastusavun hallinnollisiin rakenteisiin sekä EU:ssa että kansallisesti. Kansainvälisen pelastuspalvelun tehtäväkenttä on laajentunut huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Nykyisin pelastuspalvelun osaamista käytetään laaja-alaisesti konfliktien aiheuttamien laajamittaisten humanitaaristen avustusoperaatioiden tukena.

Puolustusvoimien resurssien käyttöä on tarpeen harkita kriisinhallinnan ohella myös muuhun kansainväliseen toimintaan sekä muiden viranomaisten tukemiseen. Puolustusyhteistyön tiivistymisen myötä kansainvälinen yhteistyö saa uusia muotoja, kuten pohjoismaisessa puolustusyhteistyössä ja tilannekuvayhteistyössä. Myös tapauskohtaisesti muodostettavat maaryhmät voivat olla keskeisessä roolissa, kun kriisinhallintaan verrattavaa ja muuta kansainvälistä toimintaa toteutetaan. Puolustusvoimien erikoiskykyjä ja erityisosaamista on tarve käyttää esimerkiksi uudentyyppisissä monikansallisissa operaatioissa, kuten Syyrian kemiallisten aseiden hävittämiseen liittyvässä toiminnassa. Suomen on lisäksi varauduttava tarvittaessa asettamaan sotilaallisia suorituskykyjä monikansallisiin evakuoitoperaatioihin, erityisesti kun on kyse EU-kansalaisten evakuoinnista ja tehtävän toteuttaminen esimerkiksi kansainvälistä pelastustoimintaa hyödyntäen ei ole mahdollista. Uudentyyppiset monikansalliset sotilaalliset operaatiot ovat yleensä ajallisesti rajattuja ja vaativia.

EU:ssa käydään keskustelua ns. Petersbergin tehtävien<sup>3</sup> toimeenpanosta. Esillä ovat myös mahdollisuudet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 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 yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa ja edistää oikeantyyppisten suorituskykyjen käytettävyyttä.

Konfliktien luonteen muutos on vaikuttanut kansainväliseen kriisinhallintaan kohdistuviin vaatimuksiin. Kriisien moniulotteisuus vaatii usein sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan keinojen suunnit-

---

<sup>3</sup> Petersbergin tehtävät luetellaan Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 43 artiklan 1 kohdassa. Niitä ovat yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen. Kaikilla näillä tehtävillä voidaan myös edistää terrorismin torjumista.

telmallista ja kokonaisvaltaista hyödyntämistä. Myös kehitysyhteistyön merkitys osana kokonaisvaltaista keinovalikoimaa kriisien eri vaiheissa on korostunut. Konfliktien osapuolina ovat yhä useammin ei-valtiolliset ryhmittymät, jotka verkostoituvat yli valtorajojen. Epäsymmetristen keinojen, kuten terrorismin, sabotaasitoimien ja informaatioodankäynnin käyttö on lisääntynyt.

Kriisinhallinnan muutokset ovat jatkuvia. Erilaiset asiantuntija-, neuvonantaja- ja kouluttajatehtävät kasvavat ja vastaavasti Naton ISAF-operaation (*International Security Assistance Force, Afghanistan*) kaltaiset laajat ja vaativat kokonaisvaltaiset operaatiot saattavat nykyarvioiden mukaan vähentyä tulevaisuudessa. YK:n vaativat sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiot keskittyvät tällä hetkellä Afrikkaan. Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot sijaitsevat usein erittäin vaativissa ja vaihtelevissa olosuhteissa, mikä korostaa koulutuksen, varustuksen, logistiikan ja turvallisuusjärjestelyiden merkitystä. Samalla kriisinhallinnan kustannukset ovat nousseet. Myös siviilikriisinhallintaoperaatiot toimivat yhä vaativammassa turvallisuusympäristöissä.

Esimerkkinä kriisinhallinnan uusista toimintamuodoista on myös turvallisuussektorin uudistamiseen tähtäävä toiminta (*Security Sector Reform, SSR*), jolla pyritään tukemaan kohdemaan viranomaisten toimintakykyä sekä kehittämään laajan turvallisuussektorin rakenteita ja koulutusta. Turvallisuussektorin uudistamista toteutetaan osana sekä sotilaallista kriisinhallintaa että siviilikriisinhallintaa. Esimerkiksi Afganistanissa ISAF-joukot ovat osallistuneet Afganistanin kansallisen armeijan kouluttamiseen samanaikaisesti, kun EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOL Afghanistan (*European Union Police Mission in Afghanistan*) on kouluttanut Afganistanin poliisia, syyttäjiä ja oikeuslaitosta.

Sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta voivat myös olla toiminnallisesti lähellä toisiaan. Kriisinhallinnassa on toimintoja, joita ei voida määritellä puhtaasti siviili- tai sotilaalliseksi kriisinhallinnaksi. Sotilasoperaatiot tarvitsevat aiempaa enemmän siviiliasiantuntijoiden osaamista, ja siviiliasiantuntijoita on yhä enemmän sotilasesikuntien neuvonantajien tehtävissä. Kriisinhallinnan toimijoille asetetaan entistä kovempia toiminnallisia vaatimuksia ja niiltä edellytetään kykyä lähettää ammattitaitoisia eri alojen asiantuntijoita konfliktialueelle myös lyhyellä varoitusajalla. Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot edellyttävät monipuolisia ja teknisesti kehittyneitä suorituskykyjä ja kykyä osallistua sotilaallisesti vaativiin tehtäviin. Myös kriisinhallintahenkilöstöön kohdistuneet riskit ovat kasvaneet ja turvallisuusjärjestelyjen merkitys on korostunut silloin, kun esimerkiksi isäntämaan kyky tukea operaatiota puuttuu, osa paikallisesta väestöstä suhtautuu kriisinhallintatoimijoihin vihamielisesti tai konfliktin osapuolten ja ääriliikkeiden voimankäytön uhka kasvaa.

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

## 3.2 Kansainvälinen kriisinhallinta

### 3.2.1 Kriisinhallinnan toimijat

#### ***Yhdistyneet kansakunnat (YK)***

Lähes kaikki YK:n rauhanturvaoperaatiot ovat nykyisin ns. integroituja operaatioita, joissa on mukana sekä sotilas- että siviilikomponentteja. YK-operaatioilla on aiempaa enemmän kytköksiä rauhanrakentamiseen ja kehitykseen. Operaatioiden tehtäviin kuuluu usein myös turvallisen toimintaympäristön edistäminen, siviilien suojeleminen, kohdemaan turvallisuusrakenteiden kehittäminen, poliittisen prosessin ja vaalijärjestelyjen tukeminen, aseistariisunnassa avustaminen, ihmisoikeuksien edistäminen, oikeusvaltioprosessin tukeminen ja YK-toimijoiden keskinäinen koordinaatio toimialueella.

YK:n rauhanturvaoperaatioiden rinnalle ovat nousseet YK:n poliittiset operaatiot (*Special Political Missions, SPM*), jotka voivat toimia kaikissa konfliktisyklin vaiheissa ja joissa voidaan hyödyntää sotilaallista kriisinhallintaa, siviilikriisinhallintaa sekä rauhanvälitystä. Poliittisiin operaatioihin voi kuulua esimerkiksi YK:n erityisedustajia, pakotekomiteoiden asiantuntijajaneita sekä poliittisia kenttäoperaatioita. Esimerkiksi Afganistanissa toimivan YK:n poliittisen operaation UNAMAn (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) toiminta jakautuu kahteen pilariin, joista toinen keskittyy poliittisiin ja toinen kehitys- ja humanitaarisiin kysymyksiin. Operaation osana toimii sotilasneuvonantajyksikkö. Irakin UNAMI-operaatioissa (*United Nations Assistance Mission in Iraq*) sotilaita työskentelee myös vartiointitehtävissä. Poliittisten operaatioiden määrä on kasvanut kahden viime vuosikymmenen aikana muutamasta operaatiosta 12–15 vuosittaiseen operaatioon, ja niiden mandaatit ovat monipuolistuneet.

#### ***Euroopan unioni (EU)***

EU on keskeinen kriisinhallintatoimija ja sillä on siviili- ja sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita muun muassa Länsi-Balkanilla, Afrikassa ja Afganistanissa. EU:n siviilikriisinhallinnan painopisteitä ovat poliisitoimien kehittäminen, siviilihallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen sekä tarkkailu- ja rajaturvallisuustehtävät. Perinteisen sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi EU:lla on myös sotilaallisia koulutus- ja neuvonanto-operaatioita, joilla pyritään vahvistamaan kohdemaan hallinnon toimintakykyä ja turvallisuusviranomaisten osaamista ja sitä kautta kohentamaan paikallista osaamista turvallisuussektorilla. EU:n toiminnassa konfliktialueilla pyritään hyödyntämään mm. kehitys- ja kaupapolitiikkaa, humanitaarista apua, poliittista dialogia ja kriisinhallintaa EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 (1) artiklan mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se turvaa unionin operatiivisen toimintakyvyn, joka perustuu siviili- ja sotilasvoimavaroihin. Unioni voi käyttää niitä unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) periaatteiden mukaisesti. Nämä tehtävät toteutetaan jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamia voimavaroja käyttäen. Sopimuksen 43 artiklan 1 kohdan mukaan 42 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin, joiden yhteydessä unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja, kuuluvat yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konflikt-

tinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen mukaan luettuina. Kaikilla näillä tehtävillä voidaan edistää terrorismin torjumista, myös antamalla tukea kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella. Artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto tekee 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä koskevat päätökset 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 näiden tehtävien siviili- ja sotilasnäkökohtien yhteensovittamista.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 44 (1) artiklan mukaan 43 artiklan mukaisesti tehtävien päätösten yhteydessä neuvosto voi antaa tehtävän toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle, joka on siihen halukas ja jolla on tehtävään tarvittavat voimavarat. Asianomaiset jäsenvaltiot sopivat tehtävän hoidosta keskenään yhteistyössä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa. Artiklan 2 kohdan mukaan tehtävän toteuttamiseen osallistuvat jäsenvaltiot tiedottavat omasta aloitteestaan tai muun jäsenvaltion pyynnöstä neuvostolle säännöllisesti tehtävän toteuttamisen etenemisestä. Asianomaiset jäsenvaltiot ottavat neuvostossa välittömästi esille tehtävän toteuttamisen, jos sillä on merkittäviä seurauksia tai se edellyttää, että 1 kohdassa tarkoitetuilla päätöksillä vahvistettua tehtävän tavoitetta, laajuutta tai toteuttamistapaa on muutettava. Tällöin neuvosto tekee tarvittavat päätökset. Sopimuksen 44 artiklan sisällöstä keskustellaan parhaillaan EU:ssa.<sup>4</sup>

EU:n taisteluosastot (*EU Battlegroup*, *EUBG*) ovat unionin sotilaallisen kriisinhallinnan 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. EU:n käynnistämiin kriisinhallintaoperaatioihin joukot on kuitenkin koottu perinteisellä joukkojenmuodostusprosessilla. Taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty. 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. Se voisi myös väliaikaisesti tukea esimerkiksi YK:n kriisinhallintaoperaation toimintaa. Kriisitilanteessa EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää myös siviilien evakuointioperaatioon. Lisäksi kyseeseen voisi tulla avustaminen humanitaarisen avun toimittamisessa. Taisteluosastojen vahvuudet vaihtelevat noin 1600:sta 2700 sotilaaseen. Kunkin taisteluosaston valmiusvuoro kestää puoli vuotta ja EU:lla on valmiudessa lähtökohtaisesti kaksi taisteluosastoa samanaikaisesti.

### ***Pohjois-Atlantin liitto (Nato)***

Kansainväliset kriisinhallintaoperaatiot ovat vakiintuneet yhdeksi Naton tehtäväksi, ja Nato on voimavarojensa ja toimintakykyensä vuoksi keskeisin toimija sotilaallisesti vaativien kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamisessa. Nato kehittää myös pienimuotoista kriisinhallinnan siviiliasiantuntijakapasiteettia parantaakseen kykyään toimia yhdessä muiden kriisinhallinnan toimijoiden kanssa. Naton standardien, kriteerien ja toimintatapamallien merkitys kaikessa sotilaallisessa kriisinhallinnassa on keskeinen.

---

<sup>4</sup> Kts. edellä s. 16 ja alaviite 3

Naton nopean toiminnan joukkojen (*NATO Response Force, NRF*) tehtävät kattavat lähtökohtaisesti kaikki Naton tehtävät. Päätöksen NRF:n käyttämisestä tekee Pohjois-Atlantin neuvosto (*North Atlantic Council, NAC*). Toistaiseksi Nato ei ole käyttänyt NRF:ää kokonaisuudessaan operaatioihin. NRF on muodostunut keskeiseksi työkaluksi asevoimien suorituskykyä kehitettäessä, ja sen merkitys koulutus- ja harjoitustoiminnassa tulee jatkossa kasvamaan.<sup>5</sup>

NRF-joukot koostuvat vuonna 2009 uudistetun NRF-konseptin mukaisesti komento- ja johtamisjärjestelmäosasta (C2), valmiuosasta (*Immediate Response Force, IRF*, lähtövalmius 5–30 vrk) ja joukkopoolista (*Response Forces Pool, RFP*, lähtövalmius 30–60 vrk). Nato toteuttaa mahdolliset NRF-operaatiot valmiuosalla, jota voidaan tarvittaessa täydentää joukkopooliin kuuluvilla joukoilla.

NRF:ään voivat osallistua Naton jäsenvaltioiden lisäksi tietyt kriteerit täyttävät kumppanimaat. Edellytyksenä kumppanimaiden osallistumiselle on, että niiden tarjoamat joukot on evaluoitu ja sertifioitu Naton arviointiohjelman ylimmälle tasolle (*Nato Evaluation Level, NEL2*). Kumppaneiden osallistuminen on aina luonteeltaan täydentävää ja kumppanimaat määrittävät sen kansallisten lähtökohdiansa mukaisesti. Kumppanimaat voivat NAC:n päätöksellä osallistua sekä NRF:n valmiuosaan että joukkopooliin. Kumppaneista mukana ovat Suomi, Ruotsi ja Ukraina.

Kumppaneiden osallistuminen NRF-operaatioon ratkaistaisiin Natossa erikseen. Mikäli joukkopooliin ilmoitettuja joukkoja olisi tarve asettaa operaatioon, osallistumisesta tehtäisiin kumppanimaissa erilliset kansalliset päätökset.

### ***Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)***

ETYJillä on rooli konfliktinestossa ja myös kriisinhallinnassa. ETYJin kenttämissioiden toiminta on käytännössä siviilikriisinhallintaa. Keskeistä useimpien kenttämissioiden toiminnassa on poliittinen raportointi, mutta eräät niistä harjoittavat yksinomaan projektitoimintaa. Tehtäviin voi kuulua yleinen ETYJ-sitoumusten toimeenpano, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen, alueellisen koskemattomuuden edistäminen, raja- ja poliisityö tai konfliktinratkaisu. ETYJ on toistaiseksi tehnyt yhden päätöksen sotilastarkkailutehtävästä. Se koski Georgiaa (2008).

### ***Maaryhmät ja alueelliset järjestöt***

Kriisinhallintaa toteutetaan myös maaryhmissä. Perusteina tämän tyyppiselle toiminnalle ovat esimerkiksi yhteiset poliittiset intressit tai päämäärät, toisiaan täydentävät sotilaalliset suorituskyvyt tai muu osaaminen. Kyse on usein ajallisesti rajatuista toimista. Esimerkkeinä maaryhmien toiminnasta ovat kuluvana vuonna toteutetut operaatiot Syyrian kemiallisen aseiden hävittämiseen ja kuljetuksiin liittyen. Myös alueellisten järjestöjen, kuten Afrikan unionin (*African Union, AU*) ja ECOWAS:in (*Economic Community of West African States*), rooli on kasvanut. Pohjoismaiden osaamista käytetään tukemaan alueellisten järjestöjen ja maaryhmien kriisinhallintaosaamisen kehittämistä esimerkiksi Itä-Afrikassa.

<sup>5</sup> Vuonna 2005 NRF:n osia käytettiin hurrikaani Katrinan yhteydessä sekä humanitaarisen avun toimittamiseen Pakistanin maanjäristyksen uhreille ja vuonna 2004 osia NRF-joukosta käytettiin Ateenan olympialaisten turvallisuuden varmistamiseen sekä Afganistanin presidentinvaalien tukemiseen. NRF-joukon käyttäminen oli esillä myös Lontoon olympialaisten yhteydessä 2012.

### 3.2.2 Siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan toimijoiden väliset rajapinnat

Operaatiot, joihin osallistuu sekä siviili- että sotilasasiantuntijoita, lisääntyvät. Vaikka operaatioalueella YK:n integroitujen operaatioiden (esimerkiksi vuonna 2011 päättynyt UNMIS-operaatio Sudanissa, *United Nations Mission in the Sudan*) toiminnot ovat jakautuneet siviili- ja sotilaskomponentteihin, esikuntatasolla lukuisia toimintoja on yhdistetty. Siten myös YK:n eri osastot ja järjestöt toimivat aiempaa tiiviimmässä yhteistyössä. EU:n kriisinhallinnassa toteutetaan siviili- ja sotilasulottuvuuksien yhteistyön tiivistämistä korostavaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa konfliktin kaikissa vaiheissa.

Siviili- ja sotilaskoordinaation ja -yhteistoiminnan tiivistämiseen kiinnitetään yhä enemmän huomiota myös kenttätasolla. Tämän myötä yhteysupseerien ja sotilaallisten neuvonantajien tarve siviilioperaatioissa ja -organisaatioissa on kasvanut. Esimerkiksi YK:n poliittiseen operaatioon Afganistanissa on toiminnan käynnistämiseksi 2002 alkaen kuulunut sotilaallinen neuvonantoyksikkö (*Military Advisory Unit*). YK:n poliittisten operaatioiden koko henkilöstön (noin 3800) tehtävistä vajaa 10 prosenttia on sotilastehtäviä. Käynnissä olevien kymmenen EU:n siviilikriisinhallintamission vajaan 2000 kenttätehtävästä vain muutama on sotilaallisten neuvonantajien (*Military Adviser*) tehtäviä, mutta määrän arvioidaan kasvavan. Vastaavasti sotilasoperaatiossa tarvitaan yhä enemmän siviiliasiantuntijoiden osaamista sotilasoperaation johdon ja toiminnan neuvonantajina. Poliittisten neuvonantajien lisäksi siviiliasiantuntijoita on entistä enemmän sotilasesikunnan ihmisoikeus-, tasa-arvo-, kehitys- ja paikalliskulttuurin neuvonantajina.

Siviili- ja sotilasasiantuntijoita tarvitaan myös turvallisuussektorin uudistamiseen liittyviin neuvonanto-, mentorointi- ja koulutustehtäviin. Turvallisuussektorin uudistaminen on yhteiskunnan turvallisuusrakenteiden ja toimijoiden tukemista ja kehittämistä muun muassa ihmisoikeuksien, perusoikeuksien ja tasa-arvon periaatteiden edistämiseksi paikallisessa poliisitoiminnassa, oikeus- ja rikosseuraamuslaitoksissa sekä maan asevoimissa.

### 3.2.3 Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan

Vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjausten mukaan Suomi osallistuu kriisinhallintaan tukeakseen turvallisuutta, vakautta ja konfliktien ratkaisemista sekä vahvistaakseen Suomen turvallisuutta, kansainvälistä asemaa ja puolustuskykyä. Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti tavalla, joka vastaa Suomen pitkäaikaista sitoutumista rauhan ja vakauden ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä ottaa huomioon Suomen vuosikymmenten pituisen ja merkittävän osallistumisen sotilaallisiin rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin. Osallistuminen kriisinhallintaan on osa Suomen kansainvälistä vastuunkantoa. Päätös osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon tehdään ulko- ja turvallisuuspoliittisista lähtökohdista sekä konfliktialueen ja operaation tarpeiden mukaisesti ottaen huomioon käytettävissä olevat suorituskyvyt.

Vuoden 2014 syyskuussa sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä toimi noin 530 suomalaista sotilasta ja siviilikriisinhallintatehtävissä noin 140 suomalaista asiantuntijaa. Siviilikriisinhallinnan tehtävissä on viime vuosina ollut ulkomaille lähetettyinä jatkuvasti yli 100 suomalaista asiantuntijaa. Sotilaalliseen kriisinhallintaan on yli 50 vuoden aikana osallistunut yhteensä yli 35 000 suomalaissotilasta.

Suomen siviilikriisinhallinnan osallistumisessa korostuu jatkossakin korkeatasoinen poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus- sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemus. Osallistumisen pääpaino on EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa, joissa toimii 90 prosenttia suomalaisista siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista. Suomi antaa väkilukuunsa nähden eniten asiantuntijoita EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Suomen siviilikriisinhallintajärjestelmää ja -koulutusta on käytetty mallina muissa EU:n jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto hyväksyi huhtikuussa 2014 kansallisen siviilikriisinhallinnan strategian päivityksen.<sup>6</sup> Strategia sisältää tavoitteet Suomen osallistumisen edelleen vahvistamiseksi sekä siviilikriisinhallinnan voimavarojen ja osaamisen kehittämiseksi. Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä. Kansainvälinen siviilikriisinhallinta on koordinoitua, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntijatoimintaa, joka oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistää rauhaa, vakautta ja kestävä kehitystä.

Vuoden 2009 kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian<sup>7</sup> mukaisesti Suomen kriisinhallintatoiminnassa vahvistetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Sotilaallista kriisinhallintaa ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koordinoidaan parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Päämääränä on eri toimintojen johdonmukaisuus ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erityisosaaminen huomioiden.

Suomi on kansallisesti kehittänyt siviilikriisinhallintaan liittyviä kokonaisuuksia laajasti esimerkiksi henkilöstösäännöissä ja henkilöstön koulutuksessa, tasa-arvotyössä ja naisten voimaannuttamisessa, voimankäytön sääntelyssä, missioiden terveydenhuolto- ja vakuutusksymyksissä sekä arvioinnissa ja parhaiden käytäntöjen kokoamisessa osana tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Kansainväliselle kriisinhallinnalle on nykyään ominaista, että yhdellä kriisialueella voi toimia samanaikaisesti useita eri kansainvälisiä järjestöjä ja kriisinhallintaoperaatioita. Tämä korostaa yhteistyön merkitystä kansainvälisten järjestöjen ja muiden toimijoiden kesken. Yhteistyötä erityisesti YK:n, Euroopan unionin, Naton, ETYJin ja Afrikan unionin kesken on viime vuosina tiivistetty kriisinhallinnassa.

Suomi voi osallistua kriisinhallintatehtäviin, joita toteuttavat YK, Euroopan unioni, Nato, ETYJ tai jokin muu kansainvälinen järjestö taikka maaryhmä. Kriisinhallintaoperaation mandaatti sekä operaatiota johtavan kansainvälisen järjestön tai maaryhmien tasolla laaditut suunnitelmat, ohjeistukset ja käytäntösäännöt luovat pohjan toiminnalle.

EU:n ja Naton nopean toiminnan joukkoja voidaan käyttää sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin vuosina 2007 ja 2011 Saksan ja Alankomaiden johdolla sekä vuosina 2008 ja 2011 Ruotsin johtamassa pohjoismaisessa taisteluosastossa. Suomi

<sup>6</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014.

<sup>7</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisu 13.11.2009.



valmistautuu osallistumaan Ruotsin johtamaan pohjoismaiseen taisteluosastoon alkuvuonna 2015 kuuden kuukauden ajaksi. Taisteluosastoon kuuluvat suomalaiset joukot asetetaan korkeaan valmiuteen. Taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Jos taisteluosastoa käytettäisiin operaatiossa, kansallinen päätös operaatioon osallistumisesta tehtäisiin erikseen.

Suomen osallistumisesta NRF-joukkoja täydentävään joukkopooliin päätettiin vuonna 2008. Suomen ensimmäinen kontribuutio joukkopooliin oli maavoimien Suojelun Erikoisosasto (SEO) vuodeksi 2012. Vuonna 2013 joukkopooliin kuului maavoimien erikoisoperaatio-osasto ja vuonna 2014 ilma-voimien valmiusyksikkö. Vuonna 2015 joukkopoolissa on merivoimien rannikkojääkäriyksikkö. Toistaiseksi NRF-joukkoja ei ole kokonaisuudessaan käytetty sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Jos NRF-joukkoa, johon Suomi on ilmoittanut sotilaita, käytettäisiin operaatiossa, kansallinen päätös operaatioon osallistumisesta tehtäisiin erikseen.

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.

### 3.2.4 Kriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö

#### ***Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta***

Lailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta korvattiin vuonna 2006 rauhanturvaamislaki (514/1984) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Uudistuksen tarkoituksena oli ottaa huomioon kehitys kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa, jotta Suomi voisi jatkossakin osallistua täysimääräisesti kriisinhallintatehtäviin erityisesti YK:n ja Euroopan unionin sekä Naton kumppanuusyhteistyön puitteissa. Eesityksen keskeisenä tavoitteena oli myös lainsäädännön uudistaminen siten, että Suomi voisi osallistua Euroopan unionin valmiusjoukkojen toimintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki koskee Suomen osallistumista kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä kriisinhallintaan liittyvään koulutus- ja harjoitustoimintaan. Suomi voi lain 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 käyttäkseen kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan, kun jokin YK:n jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen 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 enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen myös sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (*valmiuosasto*). Valmiuosastoa koskevat sääntelyt otettiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin, koska EU:ssa kehitettiin lain säätämisen aikaan unionin kykyä toteuttaa nopeaa liikkeellelähtöä edellyttäviä, vaativia kriisinhallintatehtäviä. Hallituksen esityksen (HE 5/2006 vp) mukaan EU:n valmiuosastojen kuuden kuukauden valmiusaika edellytti lukuisia käytännön toimenpiteitä ja niitä koskevien päätösten tekemistä. Valmiuteen asettamisella katsottiin olevan kustannusvaikutuksia ja vaikutuksia henkilöstön asemaan. Henkilöstö oli sitoutettava nopeaan lähtövalmiuteen ja osallistumaan aiempaa vaativampiin operaatioihin. Tarpeelliseksi katsottiin luoda mm. menettelyt varallaolokorvausten maksamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan korkeaan valmiuteen asetetun osaston henkilöstön palkka ja varallaolokorvaus maksetaan sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan varatuista määrärahoista.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti Suomessa tehdään päätös joukkojen asettamisesta korkeaan valmiuteen. Mikäli joukot lähetettäisiin kriisinhallintaoperaatioon, tehdään sen lisäksi kansallinen päätös operaatioon osallistumisesta. Suomi osallistuisi EU:n neuvostossa päätöksentekoon koskien operaation perustamista ja käynnistämistä. Yksittäisen valtion joukkojen lähettamisestä tehdään aina erilliset kansalliset päätökset.

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. Hallituksen esityksen mukaan valmiustilaan asettamista koskevassa selonteossa tulee kuvata olosuhteet ja operaatiot, joihin osallistuminen valmiusjakson aikana on todennäköistä. Kun osaston lähettämispäätös tehdään, riittää lain mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen. Menettelyn tarkoituksena oli hallituksen esityksen perusteluiden mukaan antaa koko eduskunnalle mahdollisuus osallistua valmiustilaan asettamista koskevan päätöksen valmisteluun ja samalla mahdollistaa valmiusjoukon osallistuminen operaatioon tavallista nopeammasa aikataulussa.

Vaikka Suomen osallistumisessa EU:n toimeenpanemiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä valmiuosaston asettamisessa nähtiin olevan kysymys EU:ssa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan päättää valtioneuvosto, ei sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumiseen haluttu luoda kahta erilaista päätöksentekojärjestelmää (PeVL 54/2005 vp, s. 4). Tämän vuoksi laissa säädetään, että tasavallan presidentti tekee päätöksen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sekä osaston asettamisesta korkeaan valmiuteen että sen lähettamisestä kriisinhallintatehtävään.

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.

Jos täydennyshenkilöstö lähtee EU:n pyynnöstä esikuntarakenteisiin, kyse ei ole suoranaisesti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitetuista Suomen osallistumiseen liittyvistä valmistelu- ja varautumistoimenpiteistä vaan ennemminkin EU-operaation monikansallisesta suunnittelusta ja valmistelusta. Kysymys tulee esiin ainakin niissä tapauksissa, joissa Suomi ei myöhemmin päättää osallistua itse operaatioon, mutta täydennyshenkilöstöksi lähetetyt upseerit jatkavat operaation esikuntatehtävissä.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki sisältää myös rajoitetun valtuuden säätää asetuksella eräiden joukkojen asemaa koskevien sopimusten soveltamisesta.

Laki sisältää säännökset sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Lakiin sisältyy myös säännökset voimakeinojen käytön perusteista ja rajoituksista sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

#### ***Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan***

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) on maailman ensimmäisiä laatuun. Sen taustalla oli 1990-luvun muutos perinteisestä rauhanturvaamisesta kriisinhallintaan sekä kokemus vaikeiden konfliktien ei-sotilaallisten tehtävien merkityksestä yhteiskunnan normalisoimisessa. YK:n välikaishallinto Itä-Timorissa ja Kosovossa sisälsi kansainvälisen yhteisön korvaavia ja toimeenpanevia tehtäviä poliisin turvallisuustehtävien lisäksi keskus- ja paikallishallinnossa sekä oikeushallinnossa. Vuonna 2000 Euroopan unioni määrittä siviilikriisinhallinnan painopisteiksi poliisiasiat (sisältäen rajaturvallisuuden), oikeusvaltioperiaatteen, muun siviilihallinnon sekä siviilien suojelun. Myöhemmin painopisteisiin lisättiin tarkkailutoiminta ja tuki EU:n erityisedustajien toiminnalle. Siviilikriisinhallinnan yhtenä tavoitteena on lisäksi kriisien, konfliktien ja siviiliväestöön kohdistuvien vaikutusten ennakointi ja ehkäisy.

Laissa säädetään viranomaisten toimivallasta Suomen osallistuessa kriisinhallintaan lähettämällä siviilihenkilöstöä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kansainvälisesti laki on varsin edistyksellinen. Se käsittää siviilihenkilöstöltä edellytetyt erityisen ammattitaidon ja asiantuntijuuden tarpeet ja rakentuu käsitykseen kriisinhallinnasta kokonaisvaltaisena kansainvälisenä toimena.

Lain mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäministeriö käsittelee osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat ja päättää pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslain (379/2011) nojalla. Osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia ovat ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointi, koulutus ja varustaminen sekä palvelussuhdeasioiden hoitaminen ja siviilikriisinhallintaan kuuluva tutki-

mus- ja kehittämistoiminta. Sisäministeriö on perustanut tehtäviään varten Pelastusopiston yhteyteen Kriisinhallintakeskuksen vuonna 2007.

Kriisinhallintatehtäviin lähetettävä siviilihenkilöstö on erityisessä julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtiotyönantajaan. Henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät valtion virkamieslain (750/1994) mukaisesti niiltä osin kuin siviilikriisinhallintalaissa ei toisin säädetä. Siviilikriisinhallintalakiin ollaan sisällyttämässä säännökset voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallinnassa.<sup>8</sup>

### 3.2.5 Kriisinhallintaa koskevien lakien soveltamisalan rajauksiin liittyviä ongelmia

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalan rajaukset ovat osoittautuneet toisinaan ongelmallisiksi. Rajaukset ovat aiheuttaneet ongelmia esimerkiksi tilanteissa, joissa Suomea pyydetään lähettämään siviilikriisinhallintaoperaation tehtävään sotilasvirassa palveleva henkilö tai joissa sotilaallisten keinojen tai sotilasasiantuntijoiden käyttöä ei ole järjestetty operaation muotoon. Esimerkiksi YK:n Syyrian tarkkailijaoperaation (*United Nations Supervision Mission in Syria*, UNSMIS) muututtua YK:n yhteystoimistoksi (*UN Liaison Office*) syksyllä 2012 Suomea pyydettiin asettamaan yhteystoimistoon sotilasasiantuntija. Tehtävä olisi ollut sotilastehtävä, johon valinnan perusteena oli henkilön sotilaallinen osaaminen ja tehtävä edellytti sotilaspuvun käyttöä. UNSMIS oli rauhanturvaoperaatio ja se toteutettiin YK:n rauhanturvaosaston ohjauksessa, kun taas yhteystoimisto oli poliittinen operaatio ja YK:n poliittisen osaston johdossa. Suomi osallistui UNSMIS-rauhanturvaoperaatioon, mutta kriisinhallintalainsäädännön ei katsottu mahdollistavan sotilaan asettamista poliittiseen operaatioon, jota ei katsottu sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioksi.

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta koskee Suomen osallistumista kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Hallituksen esityksen (HE 5/2006 vp) mukaan sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Hallituksen esityksessä mainitaan, että on myös mahdollista, että joissakin yksittäisissä tilanteissa toisen maan viranomaisille tai toimintaa organisoivalle kansainväliselle järjestölle annettava tuki toteutettaisiin siten, että tehtävää varten muodostettaisiin sotilaista koostuva joukko toteuttamaan kriisinhallintaa muistuttavaa tehtävää operaation muodossa, jolloin toiminta organisoitaisiin sotilaallisesti. Tällaisissa tilanteissa voitaisiin soveltaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia ei sovelleta lähetettäessä yksittäisiä sotilaita asiantunijoiksi siviiliorganisaatioon, esimerkiksi lähetettäessä sotilasneuvonantajia siviilikriisinhallintaoperaatioon. Muiden neuvoa-antavien sotilastehtävien osalta hallituksen esityksessä todetaan, että tulevaisuudessa on kansainvälisen kehityksen myötä varauduttava aiempaa monimuotoisempaan toimintaan. Uudentyyppisenä tilanteena mainitaan "neuvonta ja tuki sotilasasioissa". Hallituksen esityksen mukaan joissakin tapauksissa tällainen toiminta saatetaan järjestää osaksi laaja-alaista

---

<sup>8</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta (HE 105/2014 vp).

kriisinhallintaoperaatiota, jolloin (sotilaallista) kriisinhallintaa koskevan lain soveltaminen tulisi kyseisen lain valossa kysymykseen. Perusteluissa ei ole käsitelty neuvoa-antavan sotilasoperaation toimintaa omana operaationaan. Nämä operaatiot ovat yleistyneet vasta viime vuosina.

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta ei koske siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin. Lakia on kuitenkin sovellettu tilanteisiin, joissa sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon on osallistunut yksittäisiä siviilihenkilöitä, esimerkiksi komentajan poliittinen neuvonantaja. Tällöin siviiliasiantuntijan lähettämispäätös on voitu tehdä osana muun joukon osallistumispäätöstä. Menettelyä on sovellettu jo sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia edeltäneen rauhanturvaamislain aikana.

Nimensä mukaisesti laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan koskee siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin. Lakia sovelletaan niin ikään, kun siviiliasiantuntija lähetetään sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon. Lakia voidaan soveltaa myös, kun kyse on siviilioperaation tehtävästä, jossa edellytetään sotilaallista asiantuntemusta ja Suomesta lähetettävä henkilö on sotilastaustainen, mutta vakituisesta sotilaspalveluksesta erossa (eläkkeellä tai virkavapaalla oleva) ja hänet lähetetään operaatioon esimerkiksi sotilasasiantuntijaksi tai tarkkailijaksi. Suomen lainsäädännön näkökulmasta kyseessä on siviilitehtävä, johon voidaan soveltaa lakia siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan. Lakia ei sen sijaan voida soveltaa tapauksiin, joissa siviilikriisinhallintaoperaation tehtävään olisi tarpeen lähettää palveluksessa oleva tai palvelussuhteeseen otettu sotilas.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla on mahdollista lähettää yksittäisiä sotilaita sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka kriisinhallintaan liittyvään koulutus- ja harjoitustoimintaan. Laki ei sen sijaan mahdollista sotilaan lähettämistä sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Tyypillisesti tehtäviä, joita hoitamaan tarvitaan sotilas muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa, ovat esimerkiksi yhteysupseerin tai sotilasneuvonantajan tehtävät. Voimassa oleva laki ei myöskään tunnista mahdollisuutta sotilaiden lähettämiseen yksittäisiin sotilastehtäviin poliittisiin operaatioihin tai siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Siviilikriisinhallinnassa kyse olisi tehtävästä, jossa joko operaation tehtävänkuvaus edellyttäisi, että tehtävää hoitaisi sotilas taikka jossa tehtävänkuvaus huomioiden tehtävään katsottaisiin parhaiten soveltuvan palveluksessa oleva tai palvelussuhteeseen otettu sotilas. Toistaiseksi kyse ei ole kriisinhallintatehtävien kokonaismäärä huomioon ottaen suuresta määrästä tehtäviä, mutta säännöksen puuttuminen on kuitenkin muodostunut esteeksi lähettää suomalaisia sotilaita kyseisenlaisiin tehtäviin, ja on todennäköistä, että näiden tehtävien määrä tulevaisuudessa kasvaa. Tämän vuoksi lakiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta on tarpeen sisällyttää nimenomainen säännös, joka koskisi sotilaan lähettämistä sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Sotilaaseen sovellettaisiin näissä tilanteissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaista palvelussuhdetta sekä soveltuvin osin lain ja sen perusteella annetun puolustusministeriön asetuksen mukaisia palvelussuhteen ehtoja.

### 3.2.6 Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista ja joukkojen asemaa (SOFA) koskevat sopimukset

#### *Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevat sopimukset*

YK:n jäsenvaltiot ovat vuonna 1997 hyväksyneet yhteisymmärryspöytäkirjan (*Memorandum of Understanding, MoU*) mallin, joka koskee YK:n ja sen jäsenvaltioiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia YK:n rauhanturvaamisoperaatioissa (A/51/967). YK:n toimeenpanemiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuessaan jäsenvaltiot tekevät YK:n kanssa mallin mukaisen yhteistyöpöytäkirjan (osallistumissopimus). Nykyisen perustuslain voimassaolon aikana Suomi on tehnyt tällaiset pöytäkirjat osallistuessaan UNMEE-operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*) (SopS 46 ja 47/2003), UNIFIL-operaatioon Libanonissa (*United Nations Interim Force in Lebanon*) vuonna 2006 (SopS 88 ja 89/2006), MINURCAT-operaatioon Keski-Afrikan Tasavallassa ja Tsadissa (*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*) (SopS 62 ja 63/2009) sekä UNIFIL-operaatioon vuonna 2012 (SopS 64 ja 65/2012). Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisen osallistumispäätöksen lisäksi kullekin pöytäkirjalle on pyydetty eduskunnan hyväksyminen ja ne on saatettu voimaan lailla ja asetuksella. Menettely on muodostunut aikaa vieväksi ja soveltuu huonosti operaatioiden aikatauluihin.

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta ei sisällä sellaista valtuutussäännöstä, jonka perusteella osallistumissopimukset voitaisiin saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella. Hallituksen esitystä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta (HE 5/2006 vp) edelsi esitys HE 110/2005 vp, jonka hallitus myöhemmin peruutti. Esitys sisälsi ehdotuksen valtuutussäännökseksi, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa YK:n yhteistyöpöytäkirjan mallin mukaisten osallistumissopimusten saattaminen voimaan asetuksella. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt esitettyä ratkaisua mahdollisena vaan katsoi, että malliyhteistyöpöytäkirjan hyväksymisessä olisi kysymys sopimuksen ennakkolisesta hyväksymisestä (PeVL 54/2005 vp). Työryhmän pyrkimyksenä oli löytää ratkaisu, joka mahdollistaisi Suomen osallistumissopimusten joustavan kansallisen käsittelyn perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen. Työryhmä päätyi esittämään mallia, jossa aiemman sotilaallisen kriisinhallintaoperaation (UNIFIL) voimaansaattamislaki (laki 411/2012, UNIFIL-laki) voitaisiin valtioneuvoston asetuksella säätää sovellettavaksi uuteen operaatioon siltä osin kuin uuden operaation osallistumissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset vastaisivat aiemman operaation lailla voimaansaattettuja määräyksiä. Työryhmän esitys sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain muuttamiseksi siten, että lain 4 §:ään lisätään osallistumissopimuksia koskeva valtuutussäännös, sisältyy mietinnön II osaan. Samassa yhteydessä on tarpeen muuttaa UNIFIL-lain nimikettä muotoilemalla se yleisemmäksi.

#### *Joukkojen asemaa koskevat kahdenväliset sopimukset (SOFA)*

Sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa joukkojen asemaa (*Status of Forces Agreement, SOFA*) koskevat sopimukset isäntävaltion kanssa tekee yleensä operaation toimeenpanija, kuten YK, EU tai Nato. Tällaisia sopimuksia ei erikseen hyväksytä tai saateta voimaan Suomessa, ellei Suomi tee erillistä sopimusta niihin sitoutumisesta.

Suomi on sitoutunut Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen (*Partnership for Peace, Pfp*) osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopi-

mukseen, jäljempänä NATO/PfP SOFA ja sen ensimmäiseen (SopS 64-65/1997) ja toiseen lisäpöytäkirjaan (SopS 73-74/2005) sekä niin sanottuun EU SOFA:aan<sup>9</sup> ja korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehtyyn sopimukseen.<sup>10</sup> Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ään sisällytettiin vuoden 2006 lakiuudistuksessa säännös, jonka mukaan tasavallan presidentin asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää edellä mainittujen Suomen hyväksymien sopimusten soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- ja harjoitustoimintaan. Valtuutuksen käyttö on jäänyt vähäiseksi. Valtiot, jotka eivät ole hyväksyneet EU SOFAa tai NATO/PfP SOFAa, eivät ole niitä yleensä valmiita hyväksymään sisällöltään identtisinä suhteessa Suomeen eivätkä myöskään sisällyttämään sopimuksiinsa viittauksia ko. sopimukseen. Valtuutussäännöstä on tämän vuoksi sovellettu vain kerran, EU:n Pariisissa sijainneen Tshadin operaatioesikunnan suomalaisen henkilöstön osalta (SopS 13/2009).

Suomella on ollut tarve tehdä joukkojen ja henkilöstön asemaa koskevia sopimuksia kahdenvälisesti esimerkiksi eräiden Lähi-idän ja Afrikan maiden (esimerkiksi Djibouti, Kenia, Seychellit, Sudan ja Uganda) kanssa kriisinhallintakoulutusyhteistyötä varten. Näissä sopimuksissa määräykset on lähtökohtaisesti kirjoitettu vastaanottavan valtion velvoitteiksi. Vaikka määräykset asiasisällöltään koskevat asioita, joista Suomessa on säädetty lailla, määräykset eivät vaikuta Suomen lainkäyttöpiiriin taikka aseta Suomelle lainsäädännön alaan kuuluvia velvoitteita. Sopimusten määräykset ovat käytännössä joko viittaussäännöksiä kansalliseen lainsäädäntöön taikka ne asettavat lainsäädännön alaan kuuluvia velvoitteita vain vastaanottajavaltiolle, ei Suomelle. Sopimukset on tähän saakka tehty puolustusministeriön toimivaltuuksin yhteisymmärryspöytäkirjoina, mutta niiden sisältö huomioon ottaen asiakirjat olisi asianmukaista jatkossa käsitellä oikeudellisesti sitovien valtiosopimusten tavoin. Tämä merkitsisi, että jatkossa tasavallan presidentti hyväksyisi sopimukset ja ne saatettaisiin voimaan valtioneuvoston asetuksella. Eduskunnan kanta olisi kuitenkin varmistettava ensin sen suhteen, ettei sopimusten yksipuolisia määräyksiä pidetä Suomessa lainsäädännön alaan ja siten eduskunnan toimivaltaan kuuluvina. Eduskunnan kanta asiaan voitaisiin hankkia esimerkiksi antamalla ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva selvitys (UTP-selvitys) asiasta.

---

<sup>9</sup> 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. Ei vielä kansainvälisesti voimassa (EUVL 2003/C 321/02, 31.12.2003, s. 6).

<sup>10</sup> 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. Ei vielä kansainvälisesti voimassa (SopS 25/2006).

### 3.3 Lissabonin sopimuksen mukaiset lausekkeet

Lissabonin sopimukseen sisällytettiin kaksi lauseketta, yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke, jotka ovat vahvistaneet EU:n jäsenvaltioiden avun pyytämisen ja antamisen keinoja erilaisissa kriisitilanteissa. Lausekkeet lujittavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti. Ne täydentävät unionin puitteissa toteutettavaa toimintaa erilaisen uhkakuvien osalta. Suomen näkemyksen mukaan lausekkeet vahvistavat unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä.<sup>11</sup>

Yhteisvastuulausekkeen soveltamisala on selkeästi rajattu kolmeen ei-valtiolliseen uhkakuvaan (terrori-isku ja luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus). Keskinäisen avunannon lauseke käsittää avunannon aseellisen hyökkäyksen tilanteessa. Yhteisvastuulauseke luo EU:lle oikeusperustan toimia sekä velvoittaa jäsenvaltiot antamaan toisilleen apua, kun taas keskinäisen avunannon lauseke sisältää vain jälkimmäisen ulottuvuuden. Yhteisvastuulausekkeen soveltaminen perustuu olemassa olevalle sääntelylle ja olemassa olevien mekanismien käytön tehostamiselle. Lausekkeiden soveltamisalat voivat olla osittain päällekkäiset ja vakavan ja laaja-alaisen kriisin yhteydessä niitä voidaan soveltaa toisiaan täydentävästi.

Näiden lausekkeiden sanamuodot eivät ole yksin ratkaisevia. Myös taustalla vallitsevat poliittiset, sotilaalliset ja muut olosuhteet vaikuttavat lausekkeiden soveltamiseen.<sup>12</sup> Lausekkeita sovellettaessa olennaisia ovat EU:n jäsenvaltioiden kansalliset päätökset ja kyky antaa toiselle jäsenvaltiolle apua. Vastaavasti tulisi ottaa huomioon jäsenvaltion kyky ottaa tarjottua apua vastaan.

Keskinäisen avunannon lauseketta ei ole toistaiseksi sovellettu.

Madridissa maaliskuussa 2004 tapahtuneen terrori-iskun seurauksena EU:n jäsenvaltiot ilmoittivat Eurooppa-neuvostossa toimivansa yhteisvastuulausekkeen mukaisesti yhdessä ja yhteisvastuun hengessä, kun jokin niistä joutuu terroriuhkayksen kohteeksi.<sup>13</sup> Unionin jäsenvaltioiden avunantoa erilaisissa katastrofitilanteissa on viime vuosina toteutettu erilaisten avunantomekanismien, kuten pelastuspalvelumekanismien puitteissa.

<sup>11</sup> Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko (VNS 5/2012 vp).

<sup>12</sup> UaVM 6/2008 vp. Ulkoasiainvaliokunnan kannanotto EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen osalta.

<sup>13</sup> Eurooppa-neuvostossa 25.3.2004 annettu Julkilausuma yhteisvastuusta terrorismin torjunnassa:

Me, Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä unioniin 1 päivänä toukokuuta liittyvien valtioiden valtion- tai hallitusten päämiehet, ilmoitamme, että vakaana aikomuksemme on seuraava:

Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen 42 artiklassa esitetyn yhteisvastuulausekkeen mukaisesti jäsenvaltiot ja liittyvät valtiot toimivat näin ollen yhdessä ja yhteisvastuun hengessä, jos jokin niistä joutuu terroriuhkayksen kohteeksi. Ne ottavat käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat

- torjuakseen jonkin kyseisen valtion alueella ilmenneen terroriuhkan;
- suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä mahdolliselta terroriuhkaykselta;
- antaakseen apua jäsenvaltiolle tai liittyvälle valtiolle tämän alueella ja tämän poliittisten viranomaisten pyynnöstä terroriuhkayksen tapahtuessa.

Kukin jäsenvaltio tai unioniin liittyvä valtio voi valita asianmukaisimmat keinot täyttääkseen tämän yhteisvastuuta koskevan sitoumuksen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta valtiota kohtaan.



Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on tarkastellut, mitä muutoksia näiden lausekkeiden toimeenpano edellyttää kansallisessa lainsäädännössä.

### 3.3.1 EU:n yhteisvastuulauseke

Yhteisvastuulauseke sai muotonsa EU:n perustuslakisopimusta valmistelleen Eurooppa-valmistelukunnan puolustusta pohtineessa työryhmässä. Valmisteluvaiheessa todettiin, että Euroopan unioniin kohdistuva uhka on muuttunut Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alkuajoista. Yhteisvastuulausekkeen taustalla oli tarve vastata uusiin uhkiin, erityisesti terrorismin uhkaan. Yhteisvastuulausekkeella haluttiin korostaa jäsenvaltioiden välistä solidaarisuuden periaatetta. Jo valmisteluvaiheessa korostui tarve kaikkien unionin ja ennen kaikkea jäsenvaltioiden käytössä olevien välineiden käyttöön siten, että niillä on yhteisvaikutuksia (sotilaalliset voimavarat, tiedustelu, poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö, pelastuspalvelu jne.)<sup>14</sup>. Lissabonin sopimuksella Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen sisällytettiin yhteisvastuulausekkeen sisältävä SEUT 222 artikla, joka oli samansisältöinen kuin Lissabonin sopimusta edeltäneessä perustuslakisopimuksessa.<sup>15</sup>

*1. Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi.*

*Unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat:*

*a) — torjuakseen terrorismin uhan jäsenvaltioiden alueella;*

*— suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä mahdolliselta terrori-iskulta;*

*— antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä terrori-iskun tapahtuessa;*

*b) antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tapahtuessa.*

*2. Jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun kohteeksi taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden uhriksi, muut jäsenvaltiot antavat sille apua sen poliittisten elinten pyynnöstä. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot sovittavat yhteisen toimensa neuvostossa.*

SEUT 222 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltio voi vedota yhteisvastuulausekkeeseen, kun kyse on terrori-iskusta taikka luonnon tai ihmisen aiheuttamasta suuronnettomuudesta. Yhteisvastuulauseke muodostuu kahdesta elementistä: unionin välineiden käyttöönotosta, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat resurssit, sekä jäsenvaltioiden toisilleen antamasta avusta.

SEUT 222 artiklan 1 kohta luo oikeusperustan unionin käytettävissä olevien välineiden käyttöönotolle. Käyttöön voidaan ottaa muun muassa poliisiyhteistyön, oikeudellisen yhteistyön ja pelastuspalvelun välineet sekä YUTP:n ja YTPP:n välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat. Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano unionin tasolla mahdollistaa kaikkien välineiden käytön arvioinnin kokonaisvaltaisesti unionin pyrkiessä toimillaan vastaamaan

<sup>14</sup> CONV 461/02, kohdat 56-60.

<sup>15</sup> Sopimus allekirjoitettiin Roomassa 29.10.2004. Tasavallan presidentti päätti sopimuksen ratifioinnista 8.12.2006 (HE 67/2006 vp – EV 218/2006 vp). Sopimus ei tullut kansainvälisesti voimaan.

yhteislausekkeeseen vedonneen jäsenvaltion avun tarpeeseen. Kohta voidaan soveltaa terrorismin, sen uhan taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tilanteessa. Määräyksen perusteella unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä. Kohta koskee unionin tason toimia.

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.<sup>16</sup>

Yhteisvastuulauseke sisältää jäsenvaltioiden toisilleen antaman avun edellä mainittujen uhkakuvien toteutuessa. SEUT 222 artiklan 2 kohta velvoittaa jäsenvaltiot antamaan toisilleen apua niiden poliittisten elinten pyynnöstä ja neuvoston sovittaessa tämän toiminnan yhteen. Näissä tilanteissa jäsenvaltiot voivat antaa apua toisilleen kansallisilla voimavaroillaan, mukaan lukien pyydettyinä sotilaalliset voimavarat.

Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn yhteisvastuulauseketta koskevan julistuksen 37 mukaan jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus valita tarkoituksenmukaisin keino täyttää solidaarisuusveloitteensa muita jäsenvaltioita kohtaan.

*3. Neuvosto tekee komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisestä ehdotuksesta päätöksen, jossa määritellään säännöt, joiden mukaisesti unioni pannaan täytäntöön tämän yhteisvastuulausekkeen. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos päätöksellä on merkitystä puolustuksen alalla. Asiasta ilmoitetaan Euroopan parlamentille.*

*Neuvostoa avustavat tämän kohdan soveltamisalalla poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa kehitettyjen rakenteiden tukemana sekä 71 artiklassa tarkoitettu komitea, jotka antavat sille tarvittaessa yhteisiä lausuntoja, sanotun kuitenkin rajoittamatta 240 artiklan soveltamista.*

*4. Jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat toimia tehokkaasti, Eurooppa-neuvosto arvioi säännöllisesti unioniin kohdistuvia uhkia.*

SEUT 222 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti Euroopan komissio ja EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antoivat 21.12.2012 yhteisen ehdotuksen neuvoston päätökseksi yhteisvastuulausekkeen toimeenpanemiseksi unionin tasolla.<sup>17</sup> Se hyväksyttiin yleisten asioiden

<sup>16</sup> Petersbergin tehtävät luetellaan Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 43 artiklan 1 kohdassa. Niitä ovat yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen. Kaikilla näillä tehtävillä voidaan myös edistää terrorismin torjumista.

<sup>17</sup> Euroopan komission ja Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa (JOIN(2012) 39 final).

neuvostossa 24.6.2014.<sup>18</sup> Päätös koskee SEUT 222 artiklan 1 kohtaa eli unionin tason toimia muuten kuin puolustuksen alan kannalta merkityksellisin osin. Päätöksen oikeusperustan ulkopuolelle on jätetty SEUT 222 artiklan 3 kohdan toinen virke, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos päätöksellä on merkitystä puolustuksen alalla. Päätöksessä määritellään yhteisvastuulausekkeen maantieteellinen soveltamisala, aktiivimekanismi ja toimintajärjestelyt unionin tasolla.<sup>19</sup> Päätöksen 4 artiklan mukaan suuronnettomuuden tai terrori-iskun tapauksessa sen kohteeksi joutunut jäsenvaltio voi vedota yhteisvastuulausekkeeseen, jos se kansallisella ja unionin tasolla olemassa olevien keinojen ja välineiden tarjoamia mahdollisuuksia käytettyään katsoo, että kriisi selvästi ylittää sen toimintavalmiudet. Kyseisen jäsenvaltion poliittisten viranomaisten on osoitettava vetoomuksensa neuvoston puheenjohtajavaltiolle. Vetoamus on osoitettava myös Euroopan komission puheenjohtajalle komission alaisuudessa toimivan hätäavun koordinoitikeskuksen ERCC:n (*Emergency Response Coordination Centre*) kautta.

Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano unionin tasolla edistää kaikkien unionin välineiden johdonmukaista käyttöä, kun unioni pyrkii toimillaan vastaamaan yhteisvastuulausekkeeseen vedonneen jäsenvaltion avun tarpeeseen. Yhteisvastuulauseke edellyttää, että unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet. Asianomaisiin välineisiin kuuluvat EU:n sisäisen turvallisuuden strategia, unionin pelastuspalvelumekanismi ja rakenteet, jotka on kehitetty EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa. Unionin toimia koskevien järjestelyiden tarkoituksena on parantaa toiminnan tehokkuutta olemassa oleviin välineisiin perustuvan tiiviimmän koordinoinnin avulla.

Neuvosto vastaa poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta kunnioittaen kullekin unionin toimielimelle ja yksikölle annettua toimivaltaa. Poliittisen tason koordinointi neuvostossa perustuu EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroituihin järjestelyihin (*Integrated Political Crisis Response Arrangements*, IPCR-järjestelyt).<sup>20</sup> Kun yhteisvastuulausekkeeseen on vedottu, komission alaisuudessa toimiva hätäavun koordinoitikeskus ERCC toimii unionin tasolla yhteyspisteenä, tämän kuitenkin vaikuttamatta komission ja korkean edustajan vastuualueisiin ja nykyisiin tietoverkkoihin.

Kun yhteisvastuulausekkeeseen on vedottu, komissio ja korkea edustaja yksilöivät kyseisen neuvoston päätöksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan kaikki asianmukaiset unionin välineet, jotka voivat parhaiten edistää kriisiin vastaamista. Tämä koskee alakohtaisia, operatiivisia, poliittisia ja taloudellisia välineitä ja rakenteita sekä niiden mukaisia toimenpiteitä. Komissio ja korkea edustaja yksilöivät myös EU:n sotilasesikunnan tuella sotilaalliset voimavarat, jotka voivat parhaiten edistää kriisiin vastaamista. Samoin komissio ja korkea edustaja yksilöivät unionin virastojen toimialaan kuuluvat välineet ja resurssit. Lisäksi komissio ja korkea edustaja antavat neuvostolle neuvoja siitä, ovatko olemassa olevat välineet riittävä keino auttaa yhteisvastuulausekkeeseen vedonnutta jäsenvaltiota. Komissio ja korkea edustaja laativat myös yhteistä tilannetietoisuutta ja -analyysiä koskevia raportteja.

<sup>18</sup> 24 päivänä kesäkuuta 2014 annettu neuvoston päätös 2014/415/EU yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa (EUVL L 192, 1.7.2014, s. 53).

<sup>19</sup> Päätöksen 3 artiklan mukaan suuronnettomuudella tarkoitetaan tilannetta, jolla voi olla vakavia vaikutuksia ihmisiin, ympäristöön tai omaisuuteen, kulttuuriperintö mukaan lukien. Terrori-iskulla tarkoitetaan terrorismirikosta, joka on määritelty 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdystä neuvoston puitepäätöksessä 2002/475/YOS terrorismin torjunnasta (EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3).

<sup>20</sup> Nykyinen järjestely otettiin käyttöön vuonna 2013 ja se korvaa vuonna 2006 luodun EU:n hätätila- ja kriisi-koordinaatiojärjestelmän (*European Union Emergency and Crises Coordination Arrangements*, CCA).

Yhteisvastuulauseketta sovellettaessa voidaan hyödyntää Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) YTPP:tä tukevia rakenteita, tiedusteluasiantuntemusta omaavia rakenteita ja edustustoverkkoa. Kriisistä riippuen muiden rakenteiden sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, mukaan lukien yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, alalla toimivien unionin virastojen olisi tarvittaessa annettava panoksensa unionin oikeuden asiaa koskevien säännösten mukaisesti.

Jos valmiustoimia koskevia unionin tason järjestelyjä olisi täydennettävä säännöksillä tai niitä olisi tarpeen muuttaa, tämä tehdään EU:n perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti. Komissio ja korkea edustaja esittävät päätöksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarvittaessa neuvostolle ehdotuksia poikkeuksellisia toimenpiteitä koskevista päätöksistä, jotka eivät kuulu olemassa olevien välineiden piiriin, sotilaallisia voimavaroja koskevista pyynnöistä, jotka menevät voimassa olevaa pelastuspalvelujärjestelyä pidemmälle ja jäsenvaltioiden nopeaa toimintaa tukevista toimenpiteistä. Sotilaallisia resursseja voidaan käyttää yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa pelastuspalvelumekanismien kattamissa rajoissa eli logistisena ja materiaalisena tukena ilman erillistä neuvoston päätöstä.

Jos kriisi edellyttää YUTP:n tai YTPP:n aloihin kuuluvia toimia, neuvoston olisi tehtävä asiasta päätös EU:n perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti.

Päätöksen 2 artiklan mukaan päätöksellä ei ole puolustukseen liittyviä vaikutuksia.

Lisäksi päätöksessä otetaan huomioon koordinoitijärjestelyt neuvostossa sekä esitetään järjestelyt, jotka koskevat unionin tasolla suoritettavaa yhteistä uhkien ja riskien arviointia Eurooppa-neuvoston säännöllisten arviointien pohjaksi sekä unionin ja jäsenvaltioiden valmiustoimenpiteiden arviointia.<sup>21</sup>

Lähtökohtana Lissabonin sopimusta koskevaa hallituksen esitystä käsiteltäessä oli, että kaikki jäsenvaltioiden resurssit, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat, ovat käytettävissä yhteisvastuulausekkeen toteuttamisessa.<sup>22</sup> Yhteisvastuulausekkeen todennäköisissä toteuttamis-tilanteissa pääroolissa olisivat jäsenvaltioiden siviiliviranomaiset, Suomen osalta erityisesti sisäasiainhallinnon toimialalla. Hallituksen esitystä koskevan puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan lausekkeen toteuttamistoimet olisivat luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa, jonka toteuttajina ovat jäsenvaltioiden eri viranomaistahot.<sup>23</sup> Yhteisvastuulausekkeen käytännön toteuttaminen olisi lähtökohtaisesti pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä, jota saatettaisiin tukea lähettämällä sotilaita tai puolustusvoimien kalustoa avustustehtäviin kansainvälisenä virka-apuna.<sup>24</sup> Kriisin laajuudesta riippuen myös YUTP:llä ja erityisesti YTPP:llä voi olla rooli yhteisvastuulausekkeen toimeenpanossa.

---

<sup>21</sup> Päätöksen 5 artiklan 6 kohta: Kun yhteisvastuulausekkeeseen on vedottu, ERCC toimii unionin tasolla ympärivuorokautisena yhteyspisteenä seitsemänä päivänä viikossa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja muiden sidosryhmien kesken, tämän kuitenkin vaikuttamatta komission ja korkean edustajan nykyisiin vastualueisiin ja nykyisiin tietoverkkoihin. ERCC edistää yhteistä tilannetietoisuutta ja -analyysia (ISAA) koskevien raporttien tuottamista yhteistyössä EU:n tilannekeskuksen ja muiden unionin kriisikeskusten kanssa tämän päätöksen 6 artiklan mukaisesti.

<sup>22</sup> UaVM 6/2008 vp - hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp).

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> PuVL 4/2008 vp) - hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp).

### 3.3.2 Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa käytettäviä EU-mekanismeja

EU:n jäsenvaltioilla on käytössään lukuisia mekanismeja, joita voidaan käyttää sisäistä turvallisuutta koskevien uhkien ja riskien torjunnassa ja hallinnassa ja joiden kautta voidaan antaa ja vastaanottaa apua häiriötilanteissa. Monet näistä mekanismeista on luotu jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja ne ovat kehittyneet edelleen sen jälkeen, kun EU:n perussopimukseen sisällytettiin yhteisvastuulauseke. Näillä EU-mekanismeilla voidaan osaltaan vastata myös yhteisvastuulausekkeen kattamiin tilanteisiin.

#### ***EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (IPCR)***

EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyjen (IPCR) tarkoituksena on vahvistaa EU:n kykyä tehdä nopeita päätöksiä silloin, kun isot kriisit ja häiriötilanteet, kuten terroriteot, vaativat EU:n poliittisen tason reaktioita eivätkä yksittäisen jäsenvaltion resurssit, kyky ja rakenteet riitä yksin häiriötilanteeseen vastaamiseen. EU:n puheenjohtajamaa aktivoi IPCR-mekanismiin kriisin tai häiriötilanteen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden pyynnöstä. Mekanismilla ei luoda uusia päätöksentekomenettelyitä, vaan sillä on luotu puitteet olemassa olevien rakenteiden tehostetulle käytölle. Valtioneuvoston tilannekeskus on Suomen kansallinen yhteyspiste IPCR-järjestelyissä.

IPCR-järjestelyillä tuetaan yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa, ja neuvosto huolehtii yhteisvastuulausekkeeseen vetoamisen edellyttämien valmiustoimien koordinoinnista poliittisella tasolla käyttäen IPCR-järjestelyjä.

#### ***Pelastuspalvelumekanismi***

Unionin pelastuspalvelumekanismi on perustettu Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisellä päätöksellä<sup>25</sup> parantamaan ja tehostamaan Euroopan maiden yhteistyötä ja helpottamaan koordinoitua pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Jos jäsenvaltion toimintavalmiudet eivät ole riittävät katastrofitilanteessa, se voi päättää pyytää unionin mekanismista täydennystä pelastuspalvelu- ja muille katastrofi-avustusvoimavaroilleen.

Pelastuspalvelumekanismiin tarkoituksena on tehostaa yhteistyötä pelastuspalvelun alalla, helpottaa avustustoimien käynnistämistä, parantaa riskien tunnistamista ja arviointia, parantaa voimavarojen laatua ja arviointitarvetta sekä lisätä kustannustehokkuutta. Pelastuspalvelumekanismiin tarkoituksena on myös edistää EU:n yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa saattamalla jäsenvaltioiden voimavarat ja valmiudet käytettäväksi tarpeen mukaan.

Päätöksellä pelastuspalvelumekanismista perustettiin myös EU:n hätäavun koordinoitukeskus (ERCC), joka koordinoi unionin pelastuspalvelumekanismiin liittyneiden 31 maan<sup>26</sup> toimintaa hätätilanteissa ja on toimintavalmiudessa seitsemänä päivänä viikossa kaikkina vuorokauden aikoina. ERCC toimii unionin tason yhteyspisteenä myös silloin, kun yhteisvastuulausekkeeseen on vedottu.

<sup>25</sup> 17 päivänä joulukuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1313/2013/EU unionin pelastuspalvelumekanismista, (SEUT) 196 artiklaan (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 924).

<sup>26</sup> EU:n jäsenvaltiot sekä Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Islanti ja Norja.

Pelastuspalvelumekanismi kattaa ensisijaisesti ihmisten, mutta myös ympäristön ja omaisuuden (kulttuuriperintö mukaan lukien) suojelun sekä unionin alueella että sen ulkopuolella tapahtuvien kaikenlaisten luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien yhteydessä, mukaan lukien ympäristökatastrofit, meren pilaantuminen ja akuutit terveyttä uhkaavat hätätilanteet. Terroritekojen tai ydin- tai säteilyonnettomuuksien aiheuttamissa katastrofeissa unionin mekanismi kattaa ainoastaan pelastuspalvelun alaan kuuluvat varautumis- ja avustustoimet.

Kun unionin ulkopuolella tapahtuu tai uhkaa välittömästi tapahtua katastrofi, asianomainen maa voi pyytää apua ERCC:n välityksellä. Apua voidaan pyytää myös YK:n tai sen erityisjärjestöjen taikka alalla toimivan kansainvälisen järjestön välityksellä, tai nämä voivat itse pyytää apua. Unionin ulkopuolella toteutettavien katastrofiaputoimien osalta unionin mekanismi edistää ja tukee jäsenvaltioiden ja unionin kokonaisuutena toteuttamia toimia. Unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia helpottamalla kuljetuskaluston koordinoitua ja yhdistämistä sekä osallistumalla tarvittaessa lisäkaluston rahoitukseen. Unionin mekanismia voidaan käyttää myös konsuliviranomaisten unionin kansalaisille antaman avun pelastuspalvelutukena kolmansissa maissa tapahtuvien katastrofien yhteydessä, jos asianomaisten jäsenvaltioiden konsuliviranomaiset sitä pyytävät. 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 menettelytapoja, menettelyjä ja perusteita, jotka EU:n neuvosto tai sen toimivaltaiset elimet vahvistavat.

Jos unionin mekanismin mukaisesti annettu apu myötävaikuttaa unionin erityisesti monimutkaisissa hätätilanteissa toteuttamaan humanitaariseen avustustoimintaan, unionin toimien on oltava johdonmukaisia humanitaaristen periaatteiden ja humanitaarista apua koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa tarkoitettujen pelastuspalvelujen ja sotilaallisten voimavarojen käyttöä koskevien periaatteiden kanssa.

Niukkojen taloudellisten resurssien vuoksi alueellisen yhteistyön merkitys pelastuspalvelun alalla tulee kasvamaan edelleen erityisesti Euroopan harvaan asutuilla pohjoisilla alueilla ja luo tarvetta muun muassa monikansallisten pelastusmuodostelmien kehittämiseksi.

### ***Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex)***

Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (*Frontex*)<sup>27</sup> muun muassa koordinoi jäsenvaltioiden ulkorajoilla toimeenpantavia rajavalvontaoperaatioita. Suomi on osallistunut Frontexin koordinoimiin jäsenvaltioiden yhteisiin operaatioihin vuodesta 2005 lähtien. Operaatioon osallistuvat rajavartijat voivat käyttää isäntävaltion rajavartijoiden ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessaan tarvittavia toimivaltuuksia rajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamiseksi Schengenin rajasäännöstön<sup>28</sup> mukaisesti. Operaatioon osallistuvilla rajavartiomiehillä on kotijäsenvaltionsa ja vastaanottavan jäsenvaltion suostumuksella sekä vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä

<sup>27</sup> Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex) perustamisesta annetun neuvoston asetus (EY) n:o 2007/2004 (EUVL L 349, 25.11.2004, s. 1, nopeiden rajainterventoryhmien perustamisesta koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 863/2007 (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 30).

<sup>28</sup> 15 päivänä maaliskuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (EUVL L 105, 13.4.2006, s.1).

ollessa ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään oikeus voimakeinojen käyttöön, mukaan lukien virka-aseiden, ammuksien ja varusteiden käyttö. Virka-aseita, ammuksia ja varusteita voidaan käyttää myös itsepuolustukseen sekä ryhmien jäsenten tai muiden henkilöiden puolustamiseen vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

### ***Yhteiset tutkintaryhmät (JIT)***

Poliisiyhteistyön alaan kuuluvia EU:n yhteisiä tutkintaryhmiä (*Joint Investigation Team, JIT*)<sup>29</sup> voidaan perustaa kahden tai useamman EU:n jäsenvaltion viranomaisen sopimuksella tietyn rikoksen tai rikoskokonaisuuden tutkintaa varten. Ne ovat erityisen käyttökelpoisia silloin, kun pyritään paljastamaan tietyn järjestäytyneen rikollisryhmän koko rikollinen toiminta ja kun maiden välillä tarvitaan käytännön operatiivista yhteistyötä. Ryhmän perustaminen käsitellään kussakin maassa oikeusapupyynnönä, joka kattaa kaikki kyseisen sopimuksen mukaisessa tutkinnassa käytettävät tutkintatoimet (esim. kotietsinnät ja kuulustelut). Lisäksi ryhmän jäsenet saavat tavanomaista laajemmat valtuudet osallistua em. tutkintatoimiin ryhmään kuuluvissa maissa yhdessä niiden viranomaisten kanssa.

### ***Prüm-päätös: Rajat ylittävä yhteistyö erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi***

Prüm-päätöksellä<sup>30</sup> pyritään tehostamaan EU:n jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Päätös sisältää säännökset, joiden nojalla jäsenvaltiot antavat toisilleen pääsyn automatisoituihin DNA-analysitietokantoihinsa, sormenjälkien tunnistusjärjestelmiinsä sekä ajoneuvorekisteritietoihinsa. Prüm-päätöksessä säädetään myös suurtaapahtumien yhteydessä sekä terrorismirikosten estämiseen tarkoitettujen tietojen toimittamiseen sovellettavista ehdoista. Lisäksi Prüm-päätös sisältää säännökset poliisiyhteistyön tehostamiseksi perustettavista yhteisistä partioista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi ja muista yhteisistä operaatioista sekä säännökset avustamisesta joukkotapahtumissa, katastrofeissa ja vakavissa onnettomuuksissa. Isäntävaltio voi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja lähettävän valtion suostumuksella antaa yhteisiin operaatioihin osallistuville lähetetyille virkamiehille toimivaltuuksia tai heille voidaan antaa oikeus käyttää lähettävän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisia toimivaltuuksia. Näitä toimivaltuuksia voidaan käyttää ainoastaan isäntävaltion virkamiesten johdolla ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessaan. Isäntävaltio on vastuussa lähetettyjen virkamiesten toimista. Lähettävien jäsenvaltioiden virkamiehet, jotka osallistuvat yhteiseen operaatioon toisen jäsenvaltion alueella, voivat käyttää siellä kansallista virkapukuaan. He voivat pitää hallussaan aseita, ammuksia ja muita varusteita, joihin heillä on oikeus lähettävän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Isäntäjäsenvaltio voi kieltää lähettävien valtioiden virkamiehiltä tiettyjen aseiden, ammusten ja muiden tarvittavien varusteiden mukana pitämisen. Aseita, ammuksia ja muita varusteita voi pääsääntöisesti käyttää vain itsepuolustukseen tai muiden puolustamiseen.

<sup>29</sup> 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehty neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1).

<sup>30</sup> 23 päivänä heinäkuuta 2008 annettu neuvoston päätös (2008/615/YOS) rajat ylittävän yhteistyön tehostamiseksi erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi (EUVL L 210, 6.8.2008, s. 1).

### **ATLAS: Jäsenvaltioiden erityistoimintajoukot terrorismin torjunnassa**

Neuvoston päätös yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä (ns. ATLAS-päätös)<sup>31</sup> täydentää Prüm-päätöksen säännöksiä, jotka koskevat erityistoimintayksiköiden antamaa jäsenvaltioiden välistä poliisiapua ihmisen aiheuttamissa kriisitilanteissa, joista aiheutuu vakava ja välitön fyysinen uhka henkilöille, omaisuudelle, infrastruktuurille tai instituutioille, erityisesti panttivangiksi ottamisen, kaappauksen tai niihin verrattavan tapahtuman yhteydessä. Päätöksessä vahvistetaan yleiset säännöt ja ehdot, joiden mukaisesti yhden jäsenvaltion erityistoimintayksiköt voivat antaa apua ja/tai toimia pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueella kriisitilanteen hoitamiseksi.

### **Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) turvapaikka-asioiden tukiryhmät**

Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (*European Asylum Support Office, EASO*)<sup>32</sup> turvapaikka-asioiden tukiryhmän tehtävänä on antaa ja sovittaa yhteen operatiivista apua nopeasti ja tehokkaasti niille jäsenvaltioille, joiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu erityisiä paineita. Näiden tukiryhmien olisi erityisesti tarjottava väliaikaista tukea ja asiantuntemusta, joka liittyy tulkkauspalveluihin, alkuperämaita koskeviin tietoihin sekä turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja hallintoihin. Tukiryhmä voidaan lähettää yhden tai useamman jäsenvaltion pyynnöstä.

### **3.3.3 EU:n keskinäisen avunannon lauseke**

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulee unionisopimuksen mukaan pohjautua jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen sekä jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen. Jäsenvaltioilla on velvollisuus tukea yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lojaalisuuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä sekä kunnioittaa unionin toimintaa tällä alalla.

Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 (7) artikla sisältää määräyksen EU:n jäsenvaltioiden keskinäisestä avunannosta.

*"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.*

*Tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäsenenään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin."*

<sup>31</sup> 23 päivänä kesäkuuta 2008 annettu neuvoston päätös 2008/617/YOS yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä (EUVL L 210, 6.8.2008, s. 73).

<sup>32</sup> 19 päivänä toukokuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 439/2010 Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta (EUVL L 132, 29.5.2010, s. 11).



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 lausekkeen sanamuoto pohjautuu lähes sanatarkasti Länsi-Euroopan unionin (*Western European Union, WEU*) perustamissopimuksen eli ns. Brysselin sopimuksen tekstiin vuodelta 1948. Jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja sitoutumista yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan pyrittiin lujittamaan sisällyttämällä lauseke Lissabonin sopimuksella unionisopimukseen. Se sisällytettiin unionisopimuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaan osioon<sup>33</sup>, millä samalla vahvistettiin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisäistä ulottuvuutta. Unionin ulkopuolella toimeenpantavan kriisinhallinnan ohella huomioitiin tarve unionin sisällä tapahtuvalle yhteistyölle sotilaallisiin uhkakuviin vastaamiseksi.

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 varaamaa olla osallistumatta avunantolausekkeen täytäntöönpanoon. Viittaukset tiettyjen maiden erityisasemaan tai Naton rooliin eivät poista määräyksellä luotua avunsaanti-oikeutta miltään jäsenvaltiolta. Keskinäisen avunannon lauseke jättää avoimeksi sen tavan, jolla muiden EU:n jäsenvaltioiden tulee tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota. Käytännössä kukin jäsenvaltio tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. Avunantolauseketta voitaisiin soveltaa myös muussa kuin YK:n peruskirjan 51 artiklan tarkoittamassa hyökkäystilanteessa EU:n perussopimusten yleisen solidaarisuuden perusteella.<sup>34</sup>

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

Todennäköistä olisi, 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. Tällainen tilanne olisi myös saattanut jo johtaa yhteisiin taloudellisiin tai poliittisiin toimiin.<sup>35</sup> Keskinäisen avunannon lausekkeen mahdollista toimeenpanoa koskevia kysymyksiä tai sen vaikutuksia ei ole juurikaan käsitelty EU:n jäsenvaltioiden keskuudessa. Neuvostossa ei ole käsitelty lausekkeen toimeenpanoa. Tällaisen käsittelyn aloittamisesta ei ole myöskään keskusteltu.

EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan avulla luodaan yhteistä tilannekuvaa ja varautumista, paikataan yhteisesti tunnistettuja suorituskykypuutteita, luodaan yhteisiä (esimerkiksi jaettuina, yhteiskäytössä olevia, yhteisesti hankittuja tai yhteisiin vaatimuksiin perustuvia) suorituskykyjä sekä parannetaan yhteistoimintakykyä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen.

<sup>33</sup> SEU 2. luku, 2. jakso: yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat määräykset.

<sup>34</sup> HE 23/2008 vp.

<sup>35</sup> HE 23/2008 vp.

Joulukuun 2013 Eurooppa-neuvosto kävi temaattisen keskustelun puolustusyhteistyöstä ensimmäisen kerran Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Eurooppa-neuvosto määritteli ensisijaiset toimet yhteistyön vahvistamiseksi ja antoi ”vahvan sitoumuksen kehittää edelleen uskottavaa ja toimivaa yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa Lissabonin sopimuksen ja sen tarjoamien mahdollisuuksien mukaisesti”.<sup>36</sup>

Eurooppa-neuvoston linjauksissa korostuu myös turvallisuuden ja puolustuksen välisten synergioiden hakeminen sekä sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden tehokkaampi yhdistäminen. Puolustusyhteistyö ja sen osana yhteistyö sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä on ”ratkaisevaa keskeisten suorituskykyjen ylläpitämiseksi, puutteiden korjaamiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi. Jäsenvaltiot voivat kokoamalla yhteen hankintatarpeita, vahvistamalla yhteisiä vaatimuksia ja hyödyntämällä mittakaavaetuja lisätä resurssien tehokasta käyttöä ja varmistaa yhteistoimintakyvyn”.<sup>37</sup>

Keskinäisen avunannon lausekkeella on Suomen näkökulmasta vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys. Lauseke korostaa EU:n keskeistä roolia Suomen turvallisuuspolitiikassa. Suomelle on tärkeää, että EU:n asema Euroopan vakauden turvaamisessa säilyy ja merkitys turvallisuusyhteisönä vahvistuu. Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen tukee tätä tavoitetta. Keskinäisen avunannon lauseketta ja Suomen kantoja on käsitelty Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyvissä asiakirjoissa.<sup>38</sup>

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.

<sup>36</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät 20.12.2014 (EUCO 217/2013).

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Asiaa on käsitelty muun muassa valtioneuvoston selonteossa valmistelukunnan tuloksista ja valmistautumisesta Euroopan unionin hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp, s. 58; UaVM 4/2003 vp, s. 26, 27) valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp, s. 105, 112; UaVM 2/2006 vp, s. 22, 23), valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004 (VNS 6/2004 vp, s. 55; PuVM 1/2004 vp, s. 19), hallituksen esityksessä Eduskunnalle Euroopan perustustaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 67/2006 vp, s. 91, 97, 98, 114; UaVM 13/2006 vp, s. 6,7), 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, 158; UaVM 6/2008 vp, s. 17-20), valtioneuvoston selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta 2009 (VNS 1/2009 vp, s. 63, 70, 94; UaVM 5/2009 vp, s. 16) ja valtioneuvoston selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta 2012 (VNS 6/2012 vp, s. 10, 55, 86, 87; UaVM 1/2013 vp, s. 24, 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).

## 3.4 Muita kansainvälisen yhteistyön muotoja

### 3.4.1 Pohjoismainen solidaarisuusjulistus

Pohjoismainen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö on viime vuosina kehittynyt nopeasti. Vuonna 2009 julkaistussa nk. Stoltenbergin raportissa<sup>39</sup> oli ehdotuksia siitä, mitä Pohjoismaat voisivat tehdä yhdessä. Suuri osa selvityksen suosituksista on jo toteutunut. Vuodesta 2009 alkaen pohjoismainen puolustusyhteistyö on toiminut yhdessä rakenteessa (*Nordic Defence Cooperation*, Nordefco). Pohjoismainen yhteistyö on tiivistä myös kriisinhallinnassa ja puolustusvoimien harjoitustoiminnassa.

Pohjoismaat antoivat yhteisen solidaarisuusjulistuksen pohjoismaisen ulkoministerikokouksen julklausemussa 5.4.2011.<sup>40</sup> Pohjoismaiden solidaarisuusjulistus koskee muun muassa luonnononnettomuuksia ja ihmisten aiheuttamia onnettomuuksia, kyberhyökkäyksiä ja terroristihyökkäyksiä. Jos jokin Pohjoismaa on uhkien kohteena, toiset Pohjoismaat antavat solidaarisuusjulistuksen mukaan apua asianmukaisin keinoin. Solidaarisuusjulistus ei koske puolustusyhteistyötä eikä sotilaallisten keinojen käyttämistä.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa vuoden 2012 selonteossa viitattiin solidaarisuusjulistukseen ja todettiin, että Pohjoismaiden on luontevaa tehdä yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla solidaarisuuden hengessä. Tiivistyvä pohjoismainen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyötukee Pohjoismaiden roolin vahvistumista kansainvälisenä toimijana, edistää vakautta Pohjois-Euroopassa, Itämeren piirissä ja pohjoisilla alueilla sekä antaa käytännönläheisen panoksen laaja-alaisen turvallisuuskysymysten käsittelemiseksi. Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen lisää ja laajentaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia lähialueella. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että pelastuspalveluyhteistyön syventämiseksi pyrittäisiin käytännön esteiden poistamiseen myös lainsäädäntömuutoksin.<sup>41</sup>

Pohjoismaisella solidaarisuusjulistuksella on yhteys siviilivalmiusviranomaisien väliseen ns. Haaga-yhteistyöhön, jonka tarkoituksena on vahvistaa pohjoismaisten yhteiskuntien turvallisuutta ja varautumista kehittämällä uusia yhteistyömuotoja pohjoismaisen yhteiskunnan sietokyvyn vahvistamiseksi kriisi-, onnettomuus- ja katastrofitilanteissa. Pohjoismaisten pelastusasioista ja varautumisesta vastaavien ministerien vuonna 2009 antama julistus on tehostanut konkreettista pohjoismaista yh-

<sup>39</sup> Thorvald Stoltenberg, Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic Foreign ministers in Oslo on 9 February 2009.

<sup>40</sup> "The Nordic declaration on solidarity (5.4.2011). The Ministers emphasized a strong community of values between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. Efforts to promote democracy, international law including human rights, gender equality and sustainable development are integral parts of the foreign policy of the Nordic countries. On the basis of common interest and geographical proximity it is natural for the Nordic countries to cooperate in meeting the challenges in the area of foreign and security policy in a spirit of solidarity. In this context Ministers discussed potential risks inter alia natural and man-made disasters, cyber and terrorist attacks. Should a Nordic country be affected, the others will, upon request from that country, assist with relevant means. The intensified Nordic cooperation will be undertaken fully in line with each country's security and defense policy and complement existing European and Euro-Atlantic cooperation. The Ministers pointed out that the Nordic declaration on solidarity will be followed up through practical measures, such as cooperation in the field of cyber security, as a first step."

<sup>41</sup> UaVM 1/2013 vp.

teistyötä monella varautumisen alueella, mm. pelastustoimessa, koulutuksessa, vapaaehtoistyössä, tutkimuksessa, harjoituksissa ja kriisiviestinnässä.

Pohjoismaisessa solidaarisuusjulistuksessa on kyse poliittisesta tahdonilmaisusta, jonka konkreettisen sisällön kukin Pohjoismaa tapauskohtaisesti määrittelee erikseen. Julkilausuma ei kata sotilaallisia uhkia.<sup>42</sup> Se on siksikin linjassa kunkin maan kansallisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa ja täydentää maiden EU- ja Nato-yhteistyötä. Pohjoismainen tahtotila ei sulje pois muita järjestelyjä eikä vaikuta Lissabonin sopimuksen sisältämiin sitoumuksiin. Pohjoismaiden ulkoministerit eivät ole katsoneet julistuksen johdosta tarpeelliseksi tehdä muutoksia Pohjoismaiden yhteistyösopimukseen (nk. Helsingin sopimus).<sup>43</sup>

Pohjoismaiden keskinäisen avun toteuttajina ovat Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen soveltamisen tavoin eri viranomaistahot, jotka toimivat apua pyytävän valtion pyynnöstä kansallisten päätösten mukaisesti. Myös pohjoismaisessa julistuksessa mainitaan luonnon ja ihmisen aiheuttamat suuronnettomuudet sekä terrori-iskut. Siinä on lisäksi nimenomainen maininta kyberhyökkäyksestä.

Julistuksen maininta yhteistyöstä kyberturvallisuuden alalla viittaa jo aiemmin käynnistettyyn yhteistyöhön, jossa Pohjoismaiden kansallisille tietoturvan CERT-viranomaisille (*Computer Emergency Response Team*, Suomessa Viestintävirastossa) tavoitellaan yhteistä tiedonvaihtoverkostoa.

### 3.4.2 Isäntämaatuki

Isäntämaatuella (*Host Nation Support*, HNS) tarkoitetaan toimenpiteitä, jotka tukea vastaanottavan valtion viranomaiset toteuttavat, jotta ulkopuolisen tuen käytännön toimintaedellytykset erilaisten katastrofien tai häiriötilanteiden tapahtuessa voidaan varmistaa.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa on vuodesta 2001 alkaen linjattu puolustuksen kehittämisessä huomioon otettavaksi ulkopuolisen avun vastaanottokyvyn varmistaminen: "Valmiuksien luominen avun vastaanottoon kriisitilanteessa otetaan huomioon puolustuksen kehittämisessä". Myös viimeisimmän, vuoden 2012, selonteon mukaan puolustuksen "kehittämisessä on otettava huomioon myös kyky ulkomaisen avun vastaanottoon".

Isäntämaatukijärjestelyjen tarkoituksena on poistaa ennakoitavat kansainvälisen avun esteet ja varmistaa avun joustava sujuminen. Isäntämaatuen järjestelyt ovat myös vakiintunut osa monikansallista harjoitustoimintaa. Isäntämaan tukeen sisältyvät muun muassa kansainvälisen avun kauttakulkua helpottavat toimet, joita valtiot voivat antaa niiden alueella maalla, merellä ja ilmassa.

Isäntämaatukea koskevien järjestelyiden toimeenpano ei vaikuta Suomen mahdollisuuteen päättää siitä, ketkä Suomessa harjoittelevat tai toimivat. Tähän liittyvä päätöksenteko ja harkinta tehdään

<sup>42</sup> Ruotsi on kuitenkin antanut yksipuolisen solidaarisuusjulistuksen 2009, ja tätä koskeva kirjaus hallitusohjelmassa 2014 on: Sverige ska inte förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett EU-land eller ett nordiskt land och vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Vårt land ska både kunna ge och ta emot stöd så väl civilt som militärt.

<sup>43</sup> Yhteistyösopimus Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä (SopS 28/1962).

tavanomaisten menettelyjen mukaisesti aina ennen ulkomaisten joukkojen Suomessa tapahtuvaa toimintaa.

Suomen isäntämaatukea koskeva Naton kumppanuustavoite koskee useita hallinnonaloja. Tavoite on kolmijakoinen. Se sisältää isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan (*Host Nation Support Memorandum of Understanding*, HNS MoU) tekemisen Naton kanssa, käytännön toimenpiteitä raamittavan isäntämaatukikonseptin laatimisen ja sen käytännön toteutuksen. HNS MoU on luonteeltaan vakioitu, koska isäntämaatukea koskevat sopimusjärjestelyt on kansainvälisen yhteistoiminnan tehokkuuden varmistamiseksi perusteltua määrittää yhteismitallisina. Kumppanuustavoitteen toimeenpanon tavoiteaikatauluksi on asetettu vuosi 2016.

Kumppanuustavoitteen toimeenpanoon liittyen Suomen ja Naton välillä on Naton Walesinhuippukokouksessa (4.-5.9.2014) allekirjoitettu isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja (SopS 82/2014).

Suomen ja Naton välinen HNS MOU nojaa jäsen- ja kumppanuusmaiden joukkojen asemaa määrittävään NATO/PfP SOFA -sopimukseen sekä Naton sotilasesikuntien ja niiden henkilöstön asemaa koskevaan Pariisin pöytäkirjaan. Suomi on hyväksynyt ja saattanut voimaan NATO/PfP SOFA:n ja sen ensimmäisen lisäpöytäkirjan vuonna 1997 (SopS 64 ja 65/1997) ja PfP SOFA:n Pariisin pöytäkirjaan viittaavan toisen lisäpöytäkirjan vuonna 2005 (SopS 72 ja 73/2005 sekä Pariisin pöytäkirja, SopS 27/2009). Lisäksi Suomella on Naton kanssa tietoturvaluusussopimus vuodelta 1994 ja tietoturvaluusujärjestely vuodelta 2012 (SopS 7 ja 8/2013). HNS MOU on näitä sopimuksia täydentävä ja täydentävä yhteisymmärryspöytäkirja, joka ei ole oikeudellisesti sitova.

Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismia koskevassa päätöksessä isäntävaltion tuki on määritelty apua vastaanottavan tai lähettävän maan taikka EU:n komission valmius- ja avustusvaiheessa toteuttamiksi toimiksi, joilla poistetaan ennakoitavia esteitä unionin mekanismin välityksellä tarjottavalta kansainväliseltä avulta. Isäntämaatukeen sisältyy jäsenvaltioiden antama tuki, jolla helpotetaan avun toimittamista kyseisten valtioiden alueen kautta.

Päätöksen mukaan komissio toteuttaa toimivaltansa puitteissa toimet, joita tarvitaan isäntämaan tuen helpottamiseksi. Näitä ovat muun muassa isäntämaatukea koskevien ohjeiden laatiminen operatiivisten kokemusten pohjalta yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sekä näiden ohjeiden ajantasaistaminen. Jäsenvaltioiden on puolestaan toteutettava asianmukaiset varautumistoimet, joilla helpotetaan isäntämaatukea.

Päätöksen toimeenpanemiseksi sisäministeriö on käynnistänyt valmistelutyön EU:n edellyttämien isäntämaan tukitoimenpiteiden selvittämiseksi ja kehittämiseksi sisäministeriön ja erityisesti pelastusviranomaisten toimivaltaan kuuluvissa tilanteissa. Kansallinen valmistelutyö toteutetaan EU:n komission laatiman ohjeen mukaisesti, jotta varmistetaan toimenpiteiden yhteensopivuus Euroopan unionin tasolla. Komission ohjeistus isäntämaan tukitoimenpiteiden järjestämisestä on yhteensopiva NATO:n isäntämaatuen järjestelyiden kanssa. Valmistelutyön osana selvitetään mahdolliset lisäjärjestelyt tilanteissa, joissa apua vastaanotetaan kahdenvälisen pelastuspalvelusopimusten (Venäjä (SopS 28/1994), Viro (SopS 53/1999)) tai monenvälisen sopimusten (Pohjoismaiden välinen pelastuspalvelusopimus NORDRED (Sops 21/1992), Barentsin euroarktisen alueen pelastuspalvelusopimus (SopS 22 ja 23/2012) ja Arktinen lento- ja meripelastussopimus (Sops 2 ja 3/2013)) puitteissa.

Kansallinen valmistelutyö keskittyy pelastusviranomaisten toimivaltaan kuuluviin tilanteisiin. Valmistelutyössä käytettävät uhkaskenaariot pohjautuvat luonnononnettomuuksiin sekä ihmisen aiheuttamiin suuronnettomuuksiin tai katastrofitilanteisiin. Tällaisia voivat olla teollisuusonnettomuudet, terrori-iskun jälkiseuraukset, säteilyonnettomuudet tai mittavat tulvat.

Edellä kuvatut isäntämaatuen järjestelyt tukevat osaltaan myös EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen ja yhteisvastuulausekkeen sekä Pohjoismaisen solidaarisuusjulistuksen toimeenpanoa.

### 3.4.3 Puolustusvoimien kansainvälisistä tehtävistä

Puolustusvoimilla on kolme lakisääteistä tehtävää: Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Näihin kaikkiin sisältyy kansainvälistä toimintaa, mukaan lukien harjoitustoiminta.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla ja asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Kyseisen lainkohdan nojalla puolustusvoimat voi siis tukea ainoastaan toista Suomen viranomaista lainkohdan kattamissa tilanteissa.

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

Kysymys on noussut esiin muun muassa Suomen osallistuessa puolustusvoimien Suojelun Erikoisosastolla Syyrian kemiallisen aseiden hävittämiseen liittyviin monikansallisiin kuljetuksiin ja puolustusvoimien alustarkastusosastolla kemiallisen aseiden hävittämisen suojaamiseen kansainvälisillä vesillä. Tässä tilanteessa osallistumisen katsottiin kuitenkin olevan sotilaallista kriisinhallintaa, mutta on arvioitu, että vastaavatyypinen monikansallinen yhteistyö ei toisessa tilanteessa mahdollisesti olisi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain tarkoittamaa toimintaa, jolloin Suomen lainsäädäntö ei mahdollistaisi puolustusvoimien resurssien käyttämistä.

Toinen esimerkki tilanteesta, johon Suomen on tarvittaessa varauduttava asettamaan sotilaallisia suorituskykyjä, on vaativat monikansalliset evakuointioperaatiot, erityisesti, kun on kyse EU-kansalaisten evakuoinnista ja tehtävän toteuttaminen esimerkiksi kansainvälistä pelastustoimintaa hyödyntäen ei ole mahdollista.

Kolmantena esimerkkinä on EU:n taisteluosastojen ja Naton nopean toiminnan joukkojen käyttäminen muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Niiden käyttö on mahdollista kaiken tyyppisissä kriiseissä, myös luonnon- tai ihmisen aiheuttamissa onnettomuuksissa.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Suomen osallistumisesta EU:n taisteluosastoihin ja Naton nopean toiminnan joukkojen täydentävään toimintaan, kts. edellä 3.2.3.

Puolustusvoimista annetussa laissa ei ole myöskään tehtävää, joka loisi perustan toisen valtion alueen valvontaan osallistumiselle. Kysymys nousi esille, kun alustavasti arvioitiin, voisiko Suomi osallistua Islannin ilmatilan valvontaan yhdessä Norjan ja Ruotsin kanssa. Kysymys tulee arvioitavaksi myös, jos Suomen ja Ruotsin välistä yhteistyötä puolustuksen alalla syvennetään. Puolustusvoimista annetun lain mukaan puolustusvoimien tehtävänä on Suomen maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Voimassa olevan lainsäädännön pohjalta Suomi ei voi osallistua toisen valtion maa-alueen, vesialueen tai ilmatilan valvontaan. Suomalaiset aluevalvontaviranomaiset eivät voi antaa määräyksiä tai käyttää voimakeinoja toisen valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tämän pyynnöstä. Myös tiivistyvän tilannekuvayhteistyön osalta on arvioitu nykyisen lainsäädännön riittävyttä.

Lisääntyvät koulutus- ja tukitoiminnot esimerkiksi muiden maiden turvallisuussektorin tukemiseksi ja kriisinhallintakapasiteetin kehittämiseksi edellyttävät ainakin henkilöstön asemaa koskevaa sääntelyä.

Suomella tulisi olla lainsäädännölliset valmiudet vastata kansainvälisen avunannon tai muun yhteistyön tilanteisiin, joissa puolustusvoimien resursseja olisi tarpeen käyttää toisen valtion viranomaisen, kansainvälisen järjestön tai maaryhmän pyynnön perusteella.

#### **3.4.4 Nopean toiminnan joukkojen (EUBG ja NRF) käyttö muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa**

Nopean toiminnan joukkojen (EU:n taisteluosastot (*EU Battlegroup*, EUBG) ja Naton nopean toiminnan joukot (*Nato Response Force*, NRF)) merkitys kasvaa ja joukkoja voidaan käyttää myös muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

EU:n taisteluosastot ovat sotilaallisen kriisinhallinnan yksi väline. Suomen osallistuessa EU:n taisteluosastoihin vuosina 2007, 2008 ja 2011 sotilasosastot asetettiin korkeaan valmiuteen taisteluosaston valmiusvuoron ajaksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti tasavallan presidentin päätöksellä. Eduskuntaa kuultiin selonteoilla. Suomen lainsäädännön mukaisia rajoituksia nopean toiminnan joukkojen käyttämisessä muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa käsitellään jaksossa 3.5.3.2.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti oikeana ja perusteltuna valtioneuvoston lähestymistapaa, jossa taisteluosastojen käyttötarkoitus ja sen rajoitukset olivat 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 katastrofeihinkin. 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.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> UaVM 14/2006 vp – VNS 8/2006 vp

Ulkoasiainvaliokunta katsoi edelleen, että kynnys EU:n taisteluosastojen käytölle ei saa muodostua liian korkeaksi ja että käytön tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollista kaikissa kriiseissä, joiden hoitamiseen taisteluosaston suorituskyky ja operaation konseptin mukainen maksimikesto (4 kk) antaa realistiset mahdollisuudet.<sup>46</sup> Suomi on pyrkinyt aktiivisesti edistämään taisteluosastojen käytettävyyttä kriisien hoidossa, viimeksi osana joulukuun 2013 YTPP:tä ja puolustusyhteistyötä koskevan Eurooppa-neuvoston valmisteluissa ja sen linjausten toimeenpanossa. Taisteluosastojen käytettävyyden edistämistä peräänkuulutettiin mm. valtioneuvoston EU-selontekoon liittyvässä ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa, jossa todettiin taisteluosastojen voivan vahvistaa EU:n strategista uskottavuutta vain, jos niiden käyttöön on todellinen valmius ja kyky.<sup>47</sup>

NRF:n tehtävät kattavat lähtökohtaisesti kaikki Naton tehtävät<sup>48</sup>. Päätöksen NRF:n käyttämisestä tekee Pohjois-Atlantin neuvosto (*North Atlantic Council*, NAC). Kumppaneiden osallistuminen NRF-operaatioon ratkaistaan Natossa erikseen. Kumppanimaat eivät osallistu Naton yhteiseen puolustukseen. Mikäli NRF:n valmiuosan joukkoja on tarpeen täydentää joukkopooliin kuuluvilla joukoilla, johon suomalaisiakin joukkoja on ilmoitettu, näiden osallistumisesta tehtäisiin erillinen kansallinen päätös. Nato ei ole toistaiseksi käyttänyt NRF:ää kokonaisuudessaan operaatioihin, mutta sen osia on käytetty humanitaarisen avun toimittamiseen hurrikaani Katrinan ja Pakistanin maanjäristyksen jälkeen vuonna 2005. NRF-joukkoja on myös käytetty 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 mm. suurten yleisötapahtumien turvallisuuden valvontaan tai suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden taikka terrori-iskun jälkiseurausten hallintaan tai terrorismin uhkatilanteessa.

## 3.4.5 Aluevalvontayhteistyö

### 3.4.5.1 Suomen aluevalvonta

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

<sup>46</sup> UaVM11/2007 vp – VNS 2/2007 vp.

<sup>47</sup> UaVL 8/2013 vp.

<sup>48</sup> Naton tehtävät määritetään liittokunnan poliittisessa ohjausasiakirjassa, ns. strategisessa konseptissa. Lissabonin huippukokouksessa marraskuussa 2010 hyväksytyn uudistetun strategisen konseptin mukaan Naton tehtävät ovat yhteinen puolustus, kriisinhallinta ja yhteistyövarainen turvallisuus.



Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta huolehtivat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätyt virkamiehet. Liikennevirasto toimii toimialallaan aluevalvontaviranomaisena ja se rinnastetaan muihin aluevalvontaviranomaisiin. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö voi edellyttää nimetessään ilmailulain (1194/2009) mukaisesti ilmaliikennepalvelun tarjoajan, että nimettävä palveluntarjoaja avustaa aluevalvonta-viranomaisia hoitamalla aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan. Ilmaliikennepalvelun tarjoajaksi Suomessa on nimetty Finavia Oyj. Aluevalvontaviranomaisten toiminnan johtaminen ja yhteensovittaminen kuuluu puolustusministeriölle.

Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta. Rajavartiolaitos huolehtii tehtäviensä puitteissa aluevalvonnasta valtakunnan maa- ja merirajoilla sekä siellä, minne sen toiminta lakisääteisten tehtävien vuoksi kohdentuu. Muut aluevalvontaviranomaiset osallistuvat aluevalvontaan varsinaisten tehtäviensä yhteydessä. Niiden on ilmoitettava sotilas- tai rajavartioviranomaiselle aluerikkomuksesta ja alueloukkauksesta taikka niiden uhasta sekä ryhdyttävä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin aluerikkomuksen ja alueloukkauksen estämiseksi.

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. Käytännössä Suomen alueellista koskemattomuutta valvotaan keskeytyksettä koko maan kattavalla valvontajärjestelmällä. Valvonnan kohteena ovat ulkomaiset sotilaat, sotilasajoneuvot sekä valtionalukset ja -ilma-alukset. Käytännössä valvonta tarkoittaa Suomen alueelle tulevien edellä mainittujen kohteiden tunnistamista sen selvittämiseksi, onko näillä oikeus maahantuloon. Jos oikeutta maahantuloon ei ole taikka jos maahantulosta tai maassa oleskelusta annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta, kulkuun tai oleskeluun puututaan.

Maavalvonnasta huolehtii rajavartiolaitos sille säädettyjen rajavalvontaan liittyvien tehtävien yhteydessä valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta lakisääteisten tehtävien vuoksi kohdentuu. Lisäksi puolustusvoimat osallistuu osaltaan maavalvontaan tapauksissa, joissa kielletty tai luvanvarainen toiminta ulottuu sen vastuualueelle. Toiminta voi olla joko liikkuvaa partiointia tai jatkuvaa valvontaa. Valvonta voi olla aistinvaraista tai teknisin välinein tapahtuvaa.

Meri- ja ilmavalvonnasta vastaa puolustusvoimat. Rajavartiolaitos huolehtii merirajojen rajavalvonnasta. Muista merialueella toimivista viranomaisista merivalvontaan osallistuu tehtäviensä ohella erityisesti Liikennevirasto. Ilmavalvonnassa merkittävin yhteistoimintaosapuoli on Finavia Oyj.

Meri- ja ilmavalvonta on pääasiassa tutkalla tehtyjen havaintojen seuranta ja kohteiden tunnistamista muun muassa kameravalvonnalla, alusten ja ilma-alusten omatunnuslaitteilta tai muilta aluevalvontaviranomaisilta saatavilla tiedoilla. Kaikki valtakunnan rajat ylittävät sekä Suomen lähialueilla kansainvälisessä ilmatilassa ja merialueella liikkuvat kohteet pyritään tunnistamaan. Jos kohdetta ei voida muilla keinoin tunnistaa, kohde tunnistetaan viime kädessä lähettämällä alus tai ilma-alus tunnistustehtävään.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen sisältyy tarvittaessa puolustusvoimien ja muiden aluevalvontaviranomaisten voimakeinojen käyttöä tai muita toimenpiteitä alueloukkauksen estämiseksi tai torjumiseksi. Aluevalvontaviranomaisella on aluevalvontatehtävää suorittaessaan

oikeus antaa huomautus ja tarvittaessa varoitus sille, joka rikkoo tai on vaarassa rikkoa aluevalvontasäännöksiä tai määräyksiä. Mikäli aluevalvontaviranomaisen antamaa huomautusta tai varoitusta ei noudateta, viranomaisella on oikeus antaa poistumismääräys sekä pysähtymis- tai laskeutumismääräys samoin kuin määräys ajoneuvon tai aluksen siirtämisestä.

Suomen alueellinen koskemattomuus turvataan tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää myös sotilaallisia voimakeinoja, joilla aluevalvonnassa tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Sotavarusteita ovat esimerkiksi erityyppiset konetuliaseet, tykit, ohjukset ja räjähteet.

Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen voi tulla kysymykseen ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Päätöksenteossa on todennäköisesti harkittavana näkökohtia, joilla on ulko- ja turvallisuuspoliittista merkitystä. Päätöksen sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä tekee puolustusministeriö, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu taikka kyse ole valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumisesta. Voimakeinojen käytön tarkoituksena on aluevalvontatehtävän suorituksen turvaaminen silloin, kun lievemmat keinot, kuten huomautus tai varoitus, eivät tuota tulosta.

Voimakeinojen käytöllä pyritään saamaan sen kohteena oleva muuttamaan suhtautumistaan taikka estämään aluevalvontasäännösten vastainen toiminta tai muuten puuttumaan sanotusta toiminnasta tai muusta syystä alkunsa saaneeseen tapahtumainkulkuun. Voimakeinoja on oikeus käyttää myös itsepuolustukseksi. Ennen voimakeinojen käyttämistä aluevalvontaviranomaisen on huomautettava rikkomuksesta tai annettava varoitus voimakeinojen käyttämisestä. Varoitusta voidaan tarvittaessa tehostaa varoitustulella.

Valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi on viivytyksettä ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin. Vihamielistä toimintaa on oikeudeton vieraan valtion Suomen alueeseen kohdistama tai Suomen alueella toimeenpanema aseellinen sotilaallinen toiminta. Tähän kuuluu aseistetun sotilaan tai sotilasosaston oikeudeton maihinnousu tai maahanlasku tai muu Suomen rajan ylittäminen. Sotilaallista toimintaa on myös ohjuksen tai muun miehittämättömän välineen lähettäminen Suomen alueelle. Vihamieliseksi teoksi katsotaan niin ikään aseistetun sotilasilma-aluksen tai sotilasajoneuvon tulo Suomen alueelle siitä huolimatta, että aluevalvontaviranomainen on todennut, ettei tuloon oikeuttavaa lupaa tai ilmoitusta ole ja on varoittanut tulijaa siihen mahdollisesti kohdistettavista voimakeinoista. Sama koskee sota-aluksen, mukaan lukien pintakulussa oleva sukellusvene, tuloa Suomen alueelle muussa kuin YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49 ja 50/1996) mukaisen viattoman kauttakulun tarkoituksessa. Vihamielistä toimintaa on myös vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tulo luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa. Vihamielisenä toimintana pidetään myös vieraan valtion oikeudettomasti harjoittamaa Suomen alueella olevien valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden kohteiden tiedustelua ja elektronista häirintää sekä vieraan valtion aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseseen valtioniilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää. Vihamielistä toimintaa on myös Suomen alueen käyttäminen hyväksi edellä tarkoitettussa toiminnassa, joka on suunnattu kolmatta valtiota vastaan.

### **3.4.5.2 Kansainvälinen aluevalvonta- ja tilannekuvayhteistyö**

Tilannekuva- ja aluevalvontayhteistyö on kehittynyt puolustusyhteistyön syventymisen myötä. Suomi on tukenut kehitystä kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisesti. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta vuonna 2012 annetussa valtioneuvoston selonteossa todetaan, että Suomi hyödyntää täysimittaisesti tiivistyvän pohjoismaisen yhteistyön tarjoamat mahdollisuudet myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Ruotsin kanssa tehtävää aluevalvontayhteistyötä on tarkoitus syventää sekä merivalvontayhteistyön että ilmavalvontayhteistyön osalta.

Kansainvälinen meri- ja ilmatilannekuvayhteistyö täydentää kansallisten viranomaisten yhteistyönä tuotettua alueellisen koskemattomuuden valvonnan tilannekuvaa. Kansainvälisellä verkottumisella kehitetään aluevalvonnan tilannekuvaa, turvataan Suomen etuja ja toimintamahdollisuuksia sekä kehitetään lento- ja meriliikenteen turvallisuutta. Aluevalvontayhteistyön tarkoituksena on täydentää valvontajärjestelmän suorituskykyä ja parantaa edellytyksiä alueellisen koskemattomuuden valvomiseksi. Kansainvälinen tilannekuvayhteistyö tehostaa normaaliolojen alueellisen koskemattomuuden valvonnan kykyä 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. Jäljempänä käsitellään näitä hankkeita tarkemmin.

#### **Merivalvonnan kehittämistä koskevat hankkeet**

Suomen ja Ruotsin välinen merivalvontayhteistyö käynnistyi vuonna 2001 ja sitä koskien on tehty kansainvälinen hallintosopimus (*Agreement between the Ministry of Defence of Finland and the Swedish Armed Forces concerning Sea Surveillance Co-operation, SUCFIS*).

Euroopan unionin piirissä on vireillä EU:n yhdennetyn merialueiden valvonnan ja yhteisen tiedonvaihtoympäristön (CISE) kehittäminen. Yhteistä merellistä tiedonvaihtoympäristöä koskevan hankkeen tavoitteena on muun muassa tiedon vaihtaminen eri toimijoiden kesken hyödyntämällä olemassa olevaa tietoa riippumatta siitä, mikä taho on tuottanut tiedon. Näin voitaisiin välttää tiedonhankinnan päällekkäisyys. CISE pitäisi sisällään myös sektorikohtaiset tiedonvaihtojärjestelmät.

Suomen puolustushallinto osallistuu tilannekuva- ja valvontayhteistyön syventämiseen kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisesti.

Itämeren alueen puolustushallintojen yhteistyö (*Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea, SUCBAS*) on meritilannekuvayhteistyöjärjestely Itämeren alueen ja Itämerelle johtavien merialueiden valtioi-

den puolustushallintojen kesken. Tiedonvaihtoon osallistuvat kaikki Itämeren alueen valtiot poisluku- en Venäjä. Myös Iso-Britannia on liittymässä yhteistyöhön.

Euroopan laajuinen merellisen tiedonvaihdon MARSUR-yhteistyö on hajautettu tiedonvaihdon ympäristö turvallisuusluokitellussa verkossa. Kyseessä on Euroopan puolustusviraston (*European Defence Agency, EDA*) hanke. Tiedonvaihdon piirissä on seitsemäntoista EU:n jäsenvaltiota ja Norja.<sup>49</sup> Yhteistyö mahdollistaa automaattisen tiedonvaihdon ja erilaisten palvelujen toteuttamisen yhteistyöjärjestelyyn kuuluvien valtioiden kesken. Käytettävä järjestely ja teknologia mahdollistavat yhteistyön eri yhteistyökumppaneiden kanssa pienin kustannuksin. MARSUR-järjestelmästä kaavailaan Euroopan puolustushallintojen liityntäpistettä Euroopan unionin yhteisen tiedonvaihtoympäristön (CISE) toimintaan.

### **Ilmavalvontayhteistyö**

Ilmavalvonnan toimintaperiaatteet ovat samankaltaisia sekä kansainvälisesti että kansallisesti tarkasteltuina. Ilmavalvonta on pääasiassa tutkalla ja muilla sensoreilla tehtyjen havaintojen seuranta ja niiden tunnistamista muun muassa ilma-alusten omatunnuslaitteilta tai muilta valvontaa suorittavilta tahoilta saatavilla tiedoilla. Valtiot pyrkivät muodostamaan tunnistetun ilmatilannekuvan valtion rajat ylittävistä ja lähialueiden ilmatilassa liikkuvista kohteista. Jos kohdetta ei voida muilla keinoin tunnistaa, kohde tunnistetaan viime kädessä lähettämällä ilma-alus tunnistustehtävään.

Tunnistus- tai valvontalentotehtävä sisältää tunnistamattoman ilma-aluksen tunnistamisen ja tarvittaessa puuttumisen ilma-aluksen kulkuun ja voimankäyttöön. Ilmatilan valvontatehtävää suorittavat hävittäjät on aseistettu tehtävän ja ilma-aluksen itsepuolustuksen edellyttämällä tavalla.

Tunnistus- tai valvontalentotoiminnassa on pääsääntöisesti kysymys vieraan valtion valtionilma-alusten tunnistamisesta kansainvälisessä ilmatilassa tai valtion ilmatilassa. Ilma-alukset on tunnistettava tunnistuslennoilla, mikäli ne eivät ilmoita lentosuunnitelmatietoja, käytä omatunnuslaitetta tai ole yhteydessä lennonjohtoeleimiin. Tunnistuslennoissa on kysymys myös ilmailun turvallisuudesta esimerkiksi vilkkaasti liikennöidyllä alueella. Alueloukkauksen tehneet ilma-alukset pyritään tunnistamaan aina ja ohjaamaan pois ilmatilasta tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Tunnistus- ja valvontalentotoimintaa suoritetaan myös, koska halutaan osoittaa kykyä valvoa lähialueen ilmatilaa ja siellä tapahtuvaa lentoliikennettä tai hankkia tietoa. Tietyntyyppiset ilma-alukset pyritään aina tunnistamaan tunnistus- tai valvontalennolla.

Natolla on käynnissä neljä erillistä jäsenvaltioiden ilmatilan valvontaan liittyvää tehtävää, joista yksi koskee Islantia. Suomi ja Ruotsi osallistuivat Islannin ilmatilan valvonnan yhteydessä toteutettuun harjoitustoimintaan alkuvuodesta 2014.

Valmisteluvaiheessa suoritettiin alustavaa harkintaa myös siitä, voisivatko Suomi ja Ruotsi osallistua Islannin ilmatilan valvontaan. Suomen ja Ruotsin osalta Islannin tunnistuslentotoiminnassa olisi käytännössä ollut kyse kansainvälisessä ilmatilassa lentävien kohteiden tunnistamisesta ja identifioimisesta ilmatilannekuvan täsmentämiseksi. Tunnistuslentotoimintaa suorittava lento-osasto olisi ollut

---

<sup>49</sup> Alkuperäiset osallistujat ovat Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Kypros, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Bulgaria, Latvia ja Norja liittyivät toimintaan vuonna 2012.

tehtävän toimenpanijan johdossa, mutta viime kädessä Suomi ja Ruotsi olisivat voineet päättää, mitkä tehtävät ne suorittavat.

Ilmatilan aluevalvontayhteistyötä on tarkoitus tulevaisuudessa syventää osana Suomen ja Ruotsin välisen puolustusyhteistyön tiivistämistä. On myös mahdollista, että Suomella on tarve syventää yhteistyötä muidenkin toimijoiden kanssa ilmatilan valvontaan liittyvissä asioissa.

Ilmatilannekuvayhteistyötä tehdään Suomen ja Baltian maiden sekä Suomen ja Norjan välillä Naton ASDE-järjestelyä (*Air Situation Data Exchange*) hyödyntäen. Tulevaisuudessa ilmatilannekuvayhteistyötä on tarkoitus laajentaa muun muassa Ruotsin kanssa.

## 3.5 Kansallinen lainsäädäntö

### 3.5.1 Voimassa oleva yleinen lainsäädäntö ja käytänteet

Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehtävät on säädetty ministeriöiden toimialoille. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä (valtioneuvostolain 14 §). Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Tällä toimivallan jaolla on merkitystä myös päätettäessä kansainvälisen avun antamisesta tai vastaanottamisesta.

Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen kuuluvat asiat koskettavat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäisiä toimivaltasuhteita. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisesti. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Perustuslain 128 §:n mukaan tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista tasavallan presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään. Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään (PL 58 § 6 mom).

Valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston

tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa, edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerin rooli valtioneuvoston johtajana korostuu häiriötilanteissa ja niihin varautumisessa, joissa oikea-aikaiseen tietoon perustuva toiminta ja toimintojen yhteensovittaminen on keskeistä.

Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Ministeriöiden vastuu ja tehtävät perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Valtioneuvostolle kuuluvia asioita käsitellään ja sovitetaan valmistelevasti yhteen valtioneuvoston ministerivaliokunnissa sekä tarvittaessa hallituksen iltakoulussa tai neuvottelussa ja tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokouksissa.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden päätöksentekoa ja valmistelua avustavat ministeriöiden kansliapäälliköt ja kansliapäällikkökokous sekä kansliapäälliköiden apuna valmiuspäällikkökokous ja turvallisuuskomitea. Toimivaltaiset viranomaiset vastaavat varautumisesta ja toiminnan ohjauksesta omalla hallinnonalallaan. Valtioneuvoston kanslialle kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Puolustusministeriölle kuuluu kokonaisuutensa puolesta turvallisuuden yhteensovittaminen.

EU-ministerivaliokunta käsittelee ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisenä (VNOS 26 §). EU-ministerivaliokunnassa käsitellään Suomen toimintalinjaukset Euroopan unionia koskevissa asioissa, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat. EU-ministerivaliokunnassa käsiteltävät asiat valmistellaan virkamiestasolla EU-asioiden komiteassa ja sen alaisissa valmistelujaostoissa. Valiokunnan sihteeristönä toimii valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto. Yhteistyö eduskunnan kanssa tapahtuu perustuslaissa säädettyssä järjestyksessä EU-asioiden käsittelyssä hyväksytyjen linjausten pohjalta.

Keskeinen ulkopoliittikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (VNOS 25 §) ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). TP-UTVA kokoukset pidetään pääministerin tai tasavallan presidentin kutsusta. Kokous käsittelee valmistelevasti tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuutensa puolesta turvallisuudesta koskevat asiat. TP-UTVA käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. TP-UTVA:n sihteeristönä toimii ulkoasiainministeriö.

Raha-asiainvaliokunta käsittelee valtioneuvoston määräämät asiat, jotka niiden taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa (VNOS 27 §). Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee asiat, jotka koskevat kokonaisuutensa puolesta taloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja, ja muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää (VNOS 28 §).

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.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä periaatetta täydentävät perustuslain säännökset virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien henkilöiden virkavastuusta.

Rikoslain (39/1889) perusteella kaikesta voimakeinojen käytöstä tulee säätää kutakin erityisalaa koskevassa lainsäädännössä. Vaatimus voimakeinojen käytön yksityiskohtaisesta sääntelystä ilmenee rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentista, jonka mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi sekä oikeudesta avustaa järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä säädetään erikseen lailla.

Ahvenanmaan erityisasemasta sekä valtakunnan ja maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa.<sup>50</sup>

## 3.5.2 Toimialakohtainen lainsäädäntö

### 3.5.2.1 Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriölle kuuluu muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala, pelastustoimi, rajaturvallisuus ja meripelastustoimi (VNOS 15 §).

**Pelastustoimen** viranomaiset huolehtivat viranomaistehtävistä pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa sekä tulipalojen ja osaltaan myös muiden onnettomuuksien ehkäisyssä ja näihin tehtäviin liittyvässä kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Pelastustoimen osalta avun antamisesta ja pyytamisestä EU:lta, kansainväliseltä järjestöltä tai toiselta valtiolta on säädetty pelastuslain (379/2011) 38 §:ssä. Sen lisäksi, mitä valtioiden välillä on sovittu, sisäministeriö voi Euroopan unionin, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Sisäministeriö voi myös pyytää tarvittaessa pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä.

Lähtökohtana kansainvälisessä pelastustoiminnassa ovat EU:ssa sovitut menettelytavat ja valtioiden väliset asiaa koskevat sopimukset. Pelastuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 192/2002 vp) mukaan lain 38 § soveltuu lähinnä tilanteisiin, joissa valtioiden välistä tai muuta kansainvälistä sopimusta pelastustoiminnasta ei ole. Avun antamisessa käytettäisiin pelastustoimen henkilöstöä ja myös muuta tarpeellista henkilöstöä.

Suomeen pyynnöstä saapuneiden kansainvälisten avustusyksiköiden yleinen johtovastuu kuuluu aina pelastustoiminnan suomalaiselle johtajalle kansallisen lainsäädännön mukaisella tavalla.

<sup>50</sup> Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991), maakunnan toimivaltaa koskeva 4 luku ja valtakunnan toimivaltaa koskeva 5 luku.

Pelastuslain mukaan sisäministeriö päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta tai pyytämisestä, jollei valtioiden välisistä sopimuksista muuta johdu. Eduskunta on myöntänyt sisäministeriölle yllättävien erityismenojen varalle vuosittaisen arviomäärärahan, jota pelastusyllyhtajan päätöksellä voidaan käyttää kansainvälisen avun antamisesta tai sen vastaanottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Vuonna 2014 näihin menoihin osoitettu arviomääräraha on 1,0 miljoonaa euroa. Jos avustustoiminnan kustannukset ylittävät erityismenojen budjetin, sisäministeriö tuo asian valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi raha-asiaivaliokunnan valmistelevan käsittelyn kautta.

Pelastuslaissa säädetään kansallisten viranomaisten yhteistyöstä pelastustoimessa (46 §) ja pelastusviranomaisten oikeudesta saada (49 §) ja mahdollisuudesta antaa virka-apua kansallisesti (50 §).

**Poliisin** tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisin kansainvälisestä yhteistoiminnasta säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 9 §:ssä. Poliisin osalta voimassa oleva kansallinen sääntely mahdollistaa oikeus- ja virka-apun antamisen vieraan valtion poliisille ja vastaavasti poliisin vieraan valtion poliisilta saaman oikeus- ja virka-apun, jos siitä on erikseen säädetty tai sovittu. Vastaavasti vieraan valtion poliisimiehen oikeudesta käyttää suomalaisen poliisimiehen toimivaltuuksia on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai on Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa sovittu.

Esimerkkinä kansainvälisestä operatiivisesta yhteistoiminnasta voidaan mainita Prüm-yhteistyö. Prüm-sopimusta koskevalla täytäntöönpanolailla (277/2007) sekä Prüm-päätöstä koskevalla täytäntöönpanolailla (1207/2011) on säädetty muun muassa yhteisiin operaatioihin liittyvistä toimivaltuuksista, aseiden, ammusten ja muiden tarvittavien varusteiden käytöstä sekä operaatioihin osallistuvien rikos- ja siviilioikeudellisesta vastuusta. Päätöksen Prüm-operaatioihin osallistumisesta tekee toimivaltainen viranomaisena eli Suomessa Poliisihallitus. EU:n neuvoston päätöksessä (2008/617/YOS) yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä apua antavan erityistoimintayksikön virkamiehet oikeutetaan toimimaan tukitehtävissä ja toteuttamaan kaikkia tarpeellisia toimia avun antamiseksi. Tämän päätöksen täytäntöön panemiseksi on perustettu hanke.<sup>51</sup>

Kansallisesti poliisilla on poliisilain (872/2011) 9 luvun 2 §:n nojalla oikeus saada eri viranomaisilta sellaista tarpeellista virka-apua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi, jonka antamiseen asianomainen viranomaisena on toimivaltainen. Vastaavasti muussa toimialakohtaisessa lainsäädännössä on säännökset kunkin viranomaisen virka-avusta muille viranomaisille. Esimerkkeinä voidaan mainita rajavartiolaiton 77 §, pelastuslain 50 § ja puolustusvoimista annetun lain 10 §.

Kansalliset virka-apusäännökset mahdollistavat tietyissä tilanteissa myös voimakeinojen, mukaan lukien sotilaallisten voimakeinojen, käytön Suomen alueella. Kansallisesti puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) on säädetty poliisin oikeudesta saada puolustusvoimilta virka-apua. Tämän lain mukainen puolustusvoimien virka-apu poliisille voi sisältää myös voimakeino-

<sup>51</sup> Neuvoston päätös yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä (2008/617/YOS, ns. Atlas-päätös) täytäntöönpanon edellyttämä lainsäädäntöhanke (SMDno-2014-1762)



jen käyttöä. Voimakeinoja voidaan käyttää tietyin edellytyksin erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä poliisin ohjauksessa. Poliisilla on kyseisen lain 4 §:n mukaan oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua Suomen alueella tiettyjen terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos se ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä. Sotilaallisia voimakeinoja voidaan käyttää, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan säännöksen mukaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää 4 a §:n mukaan sisäministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa, voi virka-apua pyytää sisäministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyyntöistä ja päätöksistä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta. Lain mukaan puolustusvoimia ei saa määrätä 4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin ilman virka-avun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Poliisilla on oikeus muutetun rajavartiolain (749/2014) 77 a §:n nojalla saada myös rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi.

Virka-apuosastoa johtaa tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan puolustusvoimien osalta virka-apuosaston päälliköksi määrätty puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö ja rajavartiolaitoksen osalta virka-apuosaston päälliköksi määrätty rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies. Poliisi päättää virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Kun virka-aputilanne koskee terrorismirikoksia ja puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, virka-apua pyytää sisäministeriö ja päätöksen virka-avun antamisesta tekee pääsäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa rajavartiolain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä todetaan, että valtioneuvostotasolle ulotettu päätöksentekomenettely muodostaa pidäkkeen voimakeinojen käyttämiselle muutoin kuin ääritilanteessa (PeVL 9/2014 vp - HE 220/2013 vp).

**Rajavartiolaitos** ylläpitää rajaturvallisuutta, johtaa meripelastustoimintaa ja suorittaa valvonta-alueellaan etsintöjä ja sairaankuljetuksia. Rajavartiolaitos hoitaa myös poliisitehtäviä ja vastaa tullivalvonnasta niillä rajanylityspaikoilla, joilla Tullilaitos ei toimi. Merialueella tehdään yhteistyötä Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafina, puolustusvoimien ja ympäristöviranomaisten kanssa. Rajavartiolaitoksen käytössä on ajanmukainen kalusto öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjuntaan.

Rajavartioviranomaisten osalta rajavartiolaissa (578/2005) on säädetty Frontexin koordinoiman nopean Euroopan rajavartijaryhmän pyytämisestä (15 a §) ja kyseiseen ryhmään osallistumisesta (15 b §). Valtioneuvoston yleisistunto päättää Euroopan rajavartijaryhmän pyynnön esittämisestä Frontexille. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kui-

tenkin välttämättä edellyttää pyynnön esittämistä kiireellisesti, sisäministeri voi esittää pyynnön kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Rajavartiolaitoksen päällikkö päättää sisäministerin vahvistaman kansallisen kiintiön rajoissa rajavartijoiden asettamisesta Euroopan rajavartijaryhmään sekä teknisestä avusta.

Rajavartiolain 15 c §:n mukaan osallistumisesta muuhun kansainväliseen tehtävään kuin nopeaan rajavartijaryhmään päättää rajavartiolaitos. Samoin rajavartiolaitos päättää rajaturvallisuusvirastoasetuksen 8 artiklassa tarkoitetun lisäavun pyytämisestä. Laissa myös säädetään, että rajavartiolaitoksen kansainvälisessä tehtävässä antamasta teknisestä tai operatiivisesta avusta voidaan periä maksu, joka vastaa avun antamisesta rajavartiolaitokselle aiheutuneita kustannuksia.

Kansallisesti rajavartiolaitoksella on oikeus saada eri viranomaisilta virka-apua rajavartiolain 78 § nojalla. Rajavartiolain 79 §:ssä säädetään rajavartiolaitoksen oikeudesta saada puolustusvoimilta virka-apua. Tähän virka-apuun ei kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai voimakeinot.

### ***3.5.2.2 Puolustusministeriön hallinnonala***

**Puolustusvoimien** tehtävänä on puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaan Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään lain mukaan erikseen.

Suomen maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvomisesta sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään **aluevalvontalaissa** (755/2000). Laissa määritellään aluevalvontaviranomaiset, joita ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätyt virkamiehet. Liikennevirasto toimii omalla toimialallaan aluevalvontaviranomaisena. Ilmailulaissa (1194/2009) tarkoitettu ilmaliikennepalvelujen tarjoaja avustaa aluevalvontaviranomaisia hoitamalla aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan.

Aluevalvontalain perusteella vieraan valtion sotilaiden, sotilasajoneuvojen sekä valtionalusten ja -ilma-alusten maahantulo ja maassaolo edellyttävät pääsääntöisesti lain mukaista lupaa. Jos oikeutta maahantuloon ei ole tai jos maahantulosta tai maassa oleskelusta annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta, kulkuun tai oleskeluun puututaan lain mukaisilla toimivaltuuksilla.

Aluevalvontalaki sisältää säännökset aluevalvontaviranomaisten antamista huomautuksista, varoituksista ja määräyksistä sekä voimakeinojen käytöstä. Voimakeinojen käytöstä päättää pääsääntöisesti aluevalvontaa suorittava aluevalvontaviranomainen. Lain 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.

Puolustusministeriössä on käynnissä hanke aluevalvontalain muuttamisesta.<sup>52</sup> Sen tavoitteena on täsmentää aluevalvontalain säännöksiä erityisesti ilmatilan valvontaa koskevien toimien osalta. Tavoitteena on myös säätää nimetyt ilmaliikennepalvelujen tarjoajan aluevalvontatehtävistä nykyistä täsmällisemmin lain tasolla sekä toteuttaa muut käytännön aluevalvontatoiminnassa esille tulleet tarpeet lain tarkistamiseksi.

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

Puolustusvoimien osallistumisesta **avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta** säädetään puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä:

*12 § Apu toiselle valtiolle*

*Puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja 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 ulkopoliittisesti 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.*

Kyseisen lainkohdan nojalla puolustusvoimat voi tukea sisäministeriön hallinnonalan viranomaisia ja muitakin suomalaisia viranomaisia lainkohdan kattamissa tilanteissa.

**Puolustusvoimissa on palkattua henkilöstöä ja palveluksessa olevia asevelvollisia**<sup>53</sup>. Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen

<sup>52</sup> Hanke PLM002:00/2013

<sup>53</sup> Maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä asevelvollisena puolustusvoimissa säädetään asevelvollisuuslaissa (1438/2007). Sen 2 §:n mukaisesti jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta. Asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluu varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannalleanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen. Asevelvollinen on palveluksessa taikka kuuluu reserviin tai varareserviin.

tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. 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 vakinaisesta puolustusvoimien tehtävästä. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön osalta muiden kansainvälisten tehtävien hoitaminen perustuu menettelyyn tehtävään määräämisestä.

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

Asevelvollisten osallistumisesta puolustusvoimista annetun lain 12 §:n mukaiseen avun antamiseen säädetään asevelvollisuuslain (1438/2007) 62 §:ssä, jonka perusteella 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 tehtävässä osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

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 virka-avusta poliisille annetun lain mukaan. Lain mukaisen sitoumuksen puolustusvoimille voi antaa 18–60 -vuotias Suomen kansalainen. Sitoumusta koskevassa 28 §:ssä säädetään, että vapaaehtoiseen sitoumukseen perustuva palvelusvelvollisuus koskee vain Suomen alueella tapahtuvaa toimintaa. Virka-aputehtävään Suomen rajojen ulkopuolelle määräämisen edellytyksenä on lain mukaan asianomaisen suostumus.

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

Naton ja rauhankumppanuusmaiden sekä EU:n jäsenvaltioiden sotilaiden oikeudellista asemaa toisensa alueella määrittävät Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus (NATO/PfP SOFA) ja sen ensimmäinen ja toinen lisäpöytäkirja sekä niin sanottu EU SOFA, joihin myös Suomi on sitoutunut. Näistä EU SOFA ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvaus-oikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia.

### 3.5.2.3 Muut hallinnonalat

Suomi on Maailman terveysjärjestön (*World Health Organization, WHO*) jäsen. **Sosiaali- ja terveysministeriö** vastaa WHO:n kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla ei ole säädetty kansainvälisen avun antamisesta tai vastaanottamisesta. EU-tasolla on säädetty unionin tason toimenpiteiden koordinoinnista kansanterveyden alalla.<sup>54</sup> Suomi on myös osapuolena yhteispohjoismaisessa terveydenhuollon puitesopimuksessa (SopS 8/2004), joka koskee alan varautumista ja avunantoa Pohjoismaissa tapahtuvissa kriiseissä ja katastrofitilanteissa silloin, kun avunanto ei sisälly muiden pohjoismaiden monenvälisiin tai kahdenvälisiin sopimuksiin yhteistyöstä raja-alueilla. Puitesopimus mahdollistaa Pohjoismaiden välisen valmistelu- ja kehittämistyön kriisi- ja katastrofitilanteiden varalta. Näihin luetaan myös luonnononnettomuudet sekä säteilyn ja biologisten ja kemiallisten tekijöiden aiheuttamat tai niistä aiheutuneet onnettomuudet ja terroriteot.

Terveydenhuollon henkilöstön mahdollisuudesta toimia Suomessa on annettu määräyksiä laissa terveydenhuollon ammatinharjoittamisesta (559/1994) ja asetuksessa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994). Lisäksi ammattipätevyyden tunnustamista säädellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä ammattipätevyyden tunnustamisesta (2005/36/EU) sekä pohjoismaiden välillä tehdyissä sopimuksissa eräiden terveyden- ja sairaanhoidon henkilöstöryhmien sekä eläinlääkäreiden yhteisistä pohjoismaisista työmarkkinoista. Terveydenhuollon ammattihenkilöltä, joka haluaa työskennellä Suomessa, edellytetään Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) lupaa. Valviralla ei ole lakiin perustuvaa oikeutusta myöntää nopeutetusti lupia esimerkiksi ulkomailta kriisitehtäviin Suomeen tuleville ulkomaalaisille terveydenhuollon ammattihenkilöille. Tämän tyyppisiä tilanteita varten Valvira tarvitsisi valtuuden myöntää asetuksen perusteella nopeutetusti kyseisenlaisia lupia. Mikäli ulkomainen terveydenhuollon yritys tulee lähetettynä Suomeen avunantajaksi, se tarvitsee toiminnalleen yksityisen terveydenhuollon lain (1990/152) mukaisen luvan, joita myöntävät Valvira (valtakunnalliset luvat) ja aluehallintovirastot.

Terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista on säädetty terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetussa laissa (629/2010). Lääkelaisissa (1987/395) säädellään mm. siitä, ketkä saavat tuoda lääkkeitä Suomeen. Valtioneuvoston asetus lääkevalmisteista (1088/2002) mahdollistaa omaan käyttöön 3 kuukauden lääkkeiden tuonnin.

<sup>54</sup> 22 päivänä lokakuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1082/2013/EU valtioiden rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista (EUVL L 293, 5.11.2013, s. 1).

**Suomen ympäristökeskus** huolehtii kansainvälisen avun pyytämisestä ja antamisesta ympäristövahinkojen torjunnassa. Öljyntorjuntalain (1673/2009) 26 §:n mukaan Suomen ympäristökeskus päättää valtioiden välisen sopimuksen tai vieraan valtion pyynnön perusteella avun antamisesta ulkomaille alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan kuuluvassa asiassa. Suomen ympäristökeskus päättää myös avun pyytämisestä ulkomailta, jos se on alusöljy- tai aluskemikaalivahingon torjumiseksi tarpeen. Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä öljyntorjunnassa on sovittu kansainvälisissä ja kahdenvälisissä sopimuksissa (Itämeren suojelusopimus (SopS 2/2000), Pohjoismaiden välillä tehty ns. Kööpenhaminan sopimus (SopS 41/1971), Arktinen öljyntorjuntasopimus<sup>55</sup> sekä kahdenväliset öljyntorjuntasopimukset Suomen ja Venäjän kesken (SopS 54/1990) sekä Suomen ja Viron kesken (SopS 31/1995)).

Viestintähallinnosta annetun asetuksen (60/2004) mukaan **Viestintäviraston** tehtävänä on muun muassa valvoa yksityisyyden suojaa televiestinnässä, teletoiminnan tietoturvaa ja tietoyhteiskunnan palvelujen suojaa. Lisäksi viraston tehtävänä on kerätä tietoa verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvista tietoturvaloukkauksista ja niiden uhkista sekä näiden palvelujen merkittävistä vikatilanteista ja häiriötilanteista, selvittää verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvia tietoturvaloukkauksia ja niiden uhkia sekä näiden palvelujen vikatilanteita ja häiriötilanteita ja tiedottaa tietoturva-asioista. Viestintäviraston tarkemmat toimivaltuudet tietoturvaloukkauksia koskevan tiedon keruuseen selvittämiseen ja niistä tiedottamiseen perustuvat sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) säännöksiin. Viestintäviraston tehtävänä on myös osallistua alan kansainväliseen yhteistyöhön. Viestintävirasto harjoittaaakin jatkuvasti tehtäviensä hoitamisen kannalta tavanomaista kansallista ja kansainvälistä viranomaisyhteistyötä (myös tietoturvaloukkausten tiedonkeruuseen, selvittämiseen ja tiedottamiseen liittyvissä tehtävissään).

Edellä mainittuja säännöksiä ollaan kokoamassa sähköisen viestinnän lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä tietoyhteiskuntakaareen. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tietoyhteiskuntakaareksi (HE 221/2013 vp - EV 106/2014 vp) ehdotetaan lain 309 §:ssä säädettäväksi Viestintäviraston mahdollisuuksista saada ja antaa virka-apua toisille suomalaisille viranomaisille. Virka-apua antava viranomainen käyttäisi toimivaltuuksiaan mahdollistaakseen toisen viranomaisen tehtävän suorittamisen. Viestintävirastolla olisi mahdollisuus antaa virka-apua vain silloin, kun annettavan avun muoto kuuluu Viestintäviraston laista ilmenevään tehtäväpiiriin ja virastolle säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Ehdotetun lain 309 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö päättäisi virka-avun antamisesta ja Viestintävirasto määrittäisi virka-avusta aiheutuneet kustannukset tai sopisi pyytäjän kanssa korvauksetta annettavasta virka-avusta. Ehdotuksen mukaan pääsääntö olisi, että virka-avun pyytäjä vastaa kustannuksista. Virka-avun antamiselle tulisi olla aina painava yhteiskunnallinen tarve ja huolellisesti arvioidut perusteet. Virka-avun antamisella ei saisi vaarantaa Viestintäviraston kykyä huolehtia sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä virka-apua tulisi antaa, jos se vaarantaisi Viestintäviraston kyvyn suoriutua tehtävistään

---

<sup>55</sup> Sopimus allekirjoitettiin Kiirunassa 15.5.2013. Tasavallan presidentti hyväksyi sopimuksen 8.11.2013. Sopimus ei ole vielä tullut voimaan.

Komission ehdotus direktiiviksi korkean verkko- ja tietoturvallisuuden tason varmistamisesta<sup>56</sup> pyrkii luomaan jäsenvaltioiden ja komission välisen yhteistyömekanismiin, jonka keinoin voitaisiin vaihtaa ennakkovaroituksia tietoturvariskeistä ja -poikkeamista, tehdä yhteistyötä niiden ratkaisemisessa ja järjestää säännöllisiä vertaisarviointeja sekä harjoituksia. Direktiivillä ja sen kansallisella täytäntöönpanolailla tullaan aikanaan sääntelemään kansainvälisen virka-avun toimenpiteitä EU-tasolla.

### 3.5.3 Lainsäädännön arviointi

Työryhmän tehtävänä oli arvioida kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita, jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön. Työryhmän tehtävänä oli erityisesti selvittää, ettei Suomen kansallisessa lainsäädännössä ole esteitä EU:n yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle Suomen alueella tai Suomen toiminnalle, jos toinen jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi ja pyytää apua tätä varten. Lisäksi työryhmän tuli selvittää lainsäädännön muutostarpeet siltä osin kun kyse olisi Suomen valmiuksista avun antamiseen ja vastaanottamiseen erityisesti EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen toimeenpanon mahdollistamiseksi.

Työryhmän työssä nousi esille tarve täydentää tietyiltä osin sääntelyä, joka koskee **kansallista päätöksentekoa** avunantamisen ja -pyytämisen tilanteissa. Lisäksi havaittiin, että sääntelyä on tarve täydentää koskien **sotilaallisten resurssien** käyttöä avun antamisessa ja vastaanotossa. Sääntelyä tulee täydentää sekä sotilaallisia resursseja että siviiliviranomaisia koskien ainakin kansainväliseen apuun tarvittavien toimivaltuuksien, voimankäytön ja henkilöstön aseman osalta. Sääntelyssä tulee ottaa huomioon tilanteet, joissa Suomen viranomainen antaa apua ulkomailla ja toisaalta tilanteet, joissa ulkomainen viranomainen toimii Suomen alueella. Lisäksi korostettiin tarvetta varmistaa viranomaisten välinen koordinointi. Seuraavassa arvioidaan näitä kysymyksiä yksityiskohtaisemmin.

#### 3.5.3.1 Päätöksenteko

Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriötasoinen päätöksenteko perustuu toimialakohtaiseen lainsäädäntöön ja muuhun sovellettavaan lainsäädäntöön.

Osa avun antamiseen tai pyytämiseen kuuluvista asioista koskettaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäisiä toimivaltasuhteita. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimi-

<sup>56</sup> Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korkean verkko- ja tietoturvallisuuden tason varmistamiseksi EU:n alueella, (KOM (2013) 48 - U 13/2013 vp).

en ylipäällikkö. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 5/2006 vp) todetaan, että YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisiin toimiin osallistumiseen silloin, kun Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä.

Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa, edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa sekä huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen mukaan päätöksenteko Suomen toimista EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanossa kuuluu perustuslain 93 §:n alaan. Sovellettavaksi voivat tulla sekä Suomen ulkopoliittikkaa koskevat perustuslain 93 §:n 1 momentin säännökset että Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin tai niihin rinnastettaviin asioihin liittyviä Suomen toimenpiteitä koskevat perustuslain 93 §:n 2 momentin säännökset. Jos lausekkeen täytäntöönpanoon liittyisi Suomen osalta aseellisten voimakeinojen käyttöä merkitsevää apua tilanteessa, jossa Suomi voisi joutua perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettuun sotaan, tasavallan presidentti päättäisi Suomen toimista eduskunnan suostumuksella.<sup>57</sup>

Perustuslakivaliokunta totesi käsitellessään puolustusvoimista annetun lain 12 §:ää, joka koskee puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta, että ”avun antaminen toiselle valtiolle voi tulla joissakin tilanteissa harkittavaksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden päätösten ja toimenpiteiden perusteella. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta korostaa, että päätöksentekovalta puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolle - eli ehdotetun toimivaltasääntelyn mukaisesti puolustusministeriölle tai valtioneuvoston yleisistunnolle - jos kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan (PeVM 10/1998 vp, s. 27/l, PeVL 49/2001 vp, s. 2) toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä (PeVL 54/2005 vp, s. 3-4, PeVL 6/2006 vp, s. 2-3). Toimivalta kuuluu näissä tapauksissa perustuslain takia valtioneuvostolle siitä huolimatta, että avunantoharkintaan arvioitaisiin liittyvän merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia. Eri asia on, että valtioneuvoston tulee tällöinkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa käytetty ilmaisu ”ulkopoliittisesti merkittävä” on edellä esitetyn perusteella ymmärrettävä viittaukseksi perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvaan toimivaltaan. Näin ymmärrettynä ja sovellettuina 12 §:n 3 momentti ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Puolustusvoimia ei lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan saa määrätä avunantotoimiin muussa kuin pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäväksi ehdotetussa päätöksentekomenettelyssä, jollei tasavallan presidentin toimivallasta puolustusvoimien ylipäällikkönä muuta johdu. Puolustusvoimien ylipäällikön aseman huomioimiseksi tarkoitettua sinänsä tavanomaista säännöstä ei sen poikkeuksellisen sanamuodon takia ole mahdollista soveltaa tilanteessa, jossa ylipäällikkyyys on luovutettu. Ehdotettu säännös koskee nimitäin vain tasavallan presidenttiä ylipäällikkönä. Säännöksen sanamuoto on syytä tarkistaa vastaamaan lainsäädännössä tavanomaisesti käytettyä ilmaisua ylipäällikön aseman huomioimisesta (ks.

---

<sup>57</sup> HE 23/2008 vp, s. 113.



esim. puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:n 2 mom. tai aluevalvontalain 33 §:n 2 mom.)”.<sup>58</sup>

Valtioneuvoston tasolla päätöksenteko avun antamisesta ja pyytämisestä perustuu perustuslain 67 §:ään ja valtioneuvostolain 14 §:ään, joiden mukaan asia siirretään yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos se on laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä. Rajavartiolain 15 a §:ssä on nimenomaisesti säädetty valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi päättää Euroopan rajavartijaryhmää koskevan pyynnön esittämisestä. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin välttämättä edellyttää pyynnön kiireellistä esittämistä, sisäministeri voi esittää pyynnön, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Lisäksi puolustusvoimista annetun lain 12 §:n mukaan puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen toiselle valtiolle säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa päättää valtioneuvoston yleisistunto, jos kysymyksessä on laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä hanke tai asian merkitys sitä muusta syystä vaatii.

Sisäministeriön hallinnonalalla kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä on voimassa useita EU- tason lainsäädäntöinstrumentteja, joissa on säädetty avun antamisesta ja pyytämisestä sekä toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksista. Näitä mekanismeja koskevat kansalliset täytäntöönpanosäännökset sisältävät säännökset muun muassa kansallisesta päätöksentekomenettelystä. Lisäksi kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä on kahden- ja monenvälisiä sopimuksia, joihin liittyvästä kansallisesta päätöksenteosta on säädetty. EU-mekanismit, kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä muodostavat kokonaisuuden.

Kansallisessa toimialakohtaisessa lainsäädännössä pelastuslain 38 §:ssä on pelastustoimen osalta yleinen säännös avun antamisesta ja pyytämisestä EU:lta, kansainväliseltä järjestöltä tai toiselta valtiolta. Lähtökohtaisesti sisäministeriö päättää avun antamisesta tai pyytämisestä, jollei sopimuksista muuta johdu. Asia tuodaan valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi esimerkiksi, jos avustustoiminnan kustannukset ylittävät erityismenojen budjetin. Lisäksi kansainvälistä pelastustoimintaa koskevat asiat viedään perustuslain 67 §:n edellyttäessä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Poliisiviranomaisten osalta voimassa oleva sääntely mahdollistaa virka-avun antamisen vieraan valtion poliisille, jos siitä on erikseen säädetty tai sovittu.<sup>59</sup> Esimerkkeinä voidaan mainita Prüm- ja Atlas-päätösten mukainen toiminta EU:ssa.<sup>60</sup> Rajavartioviranomaisten osalta rajavartiolaissa säädetään avun antamisesta ja vastaanottamisesta, kun kyseessä on Frontexin koordinoima operaatio. Nämä EU-tason instrumentit kattavat varsin hyvin kansainvälisen avun antamisen poliisin ja rajavartiolaistoksen toimialalla. Muilta osin poliisia ja rajavartiolaistosta koskevaa lainsäädäntöä tulisi täydentää, jotta Suomi voisi tehokkaasti osallistua avun antamiseen ja pyytää apua terrorismin, luonnononnettomuuksien, katastrofien ja muiden hätätilanteiden hallitsemiseksi tai torjumiseksi.

**Puolustusministeriön hallinnonalalla** on säädetty päätöksenteosta koskien puolustusvoimien osallistumisesta toisen Suomen viranomaisen tukena avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta tekee tapauksesta riippuen puolustusministeriö, valtioneuvoston

<sup>58</sup> PeVL 51/2006 vp – HE 264/2006 vp.

<sup>59</sup> Kts. edellä 3.3.2.

<sup>60</sup> Ibid.

yleisistunto, tasavallan presidentti tai puolustusvoimien ylipäällikkö. Päätöksenteosta, joka koskee puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen muissa tilanteissa, ei ole säädetty.

Sotilaallisen avun pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ei myöskään ole säädetty. Tämä koskee yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteita sekä aluevalvontayhteistyötä.

**Muiden hallinnonalojen** päätöksentekomenettelyjä kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa on työryhmässä tarkasteltu vain rajoitetusti.

Suomessa kunnat ja kuntayhtymät tuottavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita asukkailleen. Niillä on päätösvalta alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta. Siten niillä on myös normaalioloissa päätösvalta avun vastaanottamisesta alueelleen. **Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö** voi poikkeusoloissa asettaa velvoitteita valmiuslain (1552/2011) 86 ja 87 §:n nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajille ja toimintayksiköille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alan avun antaminen ulkomaille on yleensä tapahtunut sopimusperusteisesti ja lähettäjinä ovat olleet useimmiten eri järjestöt. Ulkomailla työskentelevien terveydenhuollon ammattihenkilöiden tulee noudattaa kohdemaan lainsäädäntöä.

Eduskunta käsittelee parhaillaan tietoyhteiskuntakaarta<sup>61</sup>, jonka 309 §:ssä säädettäisiin **Viestintäviraston** mahdollisuuksista saada ja antaa virka-apua toisille suomalaisille viranomaisille. Ehdotetun 309 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö päättäisi virka-avun antamisesta.

### ***3.5.3.2 Sotilaallisten resurssien käyttö***

Sotilaallisten resurssien käyttöä koskevan päätöksenteon lisäksi sääntelyä tulee täydentää avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyen ainakin toimivaltuuksien, voimankäytön ja henkilöstön aseman osalta.

#### ***a) Avun antaminen***

#### ***Puolustusvoimien tehtävät ja toimivaltuudet***

Kansainvälinen toiminta sisältyy kiinteästi kaikkiin kolmeen puolustusvoimien lakisääteeseen tehtävään eli Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, muiden viranomaisten tukemiseen ja osallistumiseen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Kansainvälisellä yhteistyöllä vahvistetaan Suomen puolustamista. Esimerkkeinä tästä ovat puolustusvoimien kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittäminen, osallistuminen kansainväliseen harjoitustoimintaan ja nopean toiminnan joukkoihin sekä aluevalvonnassa tehtävä kansainvälinen meri- ja ilmatilannekuvan vaihtoyhteistyö. Toisaalta Suomi tukee muiden maiden viranomaisia esimerkiksi antamalla niille kriisinhallintakoulutusta. Lisäksi Suomi osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Puolustusvoimista annetussa laissa ei ole tehtävää ja toimivaltuuksia, jotka mahdollistaisivat puolustusvoimien osallistumisen esimerkiksi toisen valtion aluevalvontaan tai muuhun vastaavaan tehtä-

<sup>61</sup> HE 221/2013 vp – EV 106/2014 vp.

vään osana kansainvälistä yhteistyötä. 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. Suomalaiset aluevalvontaviranomaiset eivät voi antaa määräyksiä tai käyttää voimakeinoja toisen valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Voimankäyttö on mahdollista vain itsepuolustustarkoituksessa tilanteissa, joissa on kyse henkilöstön omasta turvallisuudesta. Itsepuolustustilannetta varten ei ole nimenomaisia säännöksiä, vaan tilanteessa jouduttaisiin soveltamaan yleisiä rikoslain 4 luvun 4 ja 5 §:n hätävarjelua ja pakkotilaa koskevia säännöksiä.

Ainoat erikseen mainitut puolustusvoimien kansainväliset tehtävät puolustusvoimista annetussa laissa ovat osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. 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 voimankäyttösääntely, tulisi täydentää niin, että ne mahdollistaisivat puolustusvoimien osallistumisen myös muuhun kansainväliseen toimintaan.

### ***Voimakeinojen käyttö tuettaessa toista Suomen viranomaista***

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

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

Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, 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.

***Puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen muutoin kuin toisen Suomen viranomaisen tukena***

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

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

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

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

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

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

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 liittyvät monikanalliset kuljetukset ja kemiallisen aseiden hävittämisen suojaaminen kansainvälisillä vesillä toteutettiin maaryhmän toimesta sotilaallisena operaationa. Suomen osallistumiseen sovellettiin sotilaallisesta

kriisinhallinnasta annettua lakia, mutta jos operaation ei olisi katsottu täyttävän sotilaallisen kriisinhallinnan määritelmää, olisi tullut arvioitavaksi puolustusvoimista annetun lain 12 §:n soveltuvuus.

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 kansainväliselle järjestölle ja EU:lle.

### ***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 joukkotuhouhasteiden ja niiden leviämisen estämiseen sekä tuhoamiseen liittyviin toimiin sekä turvallisuusuhkiin ennalta varautumiseen. Tämän vuoksi voisi olla perusteltua säätää puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen yleisemmin, sitomatta sitä nimenomaisesti näihin tilanteisiin. Myös lain 12 §:n rajaus kalusto-, materiaali- ja asiantuntija-apuun on osoittautunut ongelmalliseksi.

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

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

### ***Henkilöstö***

Perustuslain 127 § velvoittaa Suomen kansalaiset osallistumaan isänmaan eli Suomen puolustukseen. Myös asevelvollisuuslain sääntely perustuu tähän. Mikäli puolustusvoimien joukkoja käytettäisiin aseellisen hyökkäyksen tilanteissa toisen valtion puolustuksessa esimerkiksi EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella, pitäisi palvelussuhdekysymykset ratkaista erikseen. Sama koskee muita avunantotilanteita, joissa henkilöstön osallistumista ei voitaisi perustaa tehtäväänmääräys-

menettelyyn tai asevelvollisuuslakiin. Pohdittavaksi tulee, voitaisiinko sotilaisiin soveltaa näissä tilanteissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaista palvelussuhdetta sekä soveltuvin osin lain ja sen perusteella annetun puolustusministeriön asetuksen mukaisia palvelussuhteen ehtoja.

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 kiinnittämiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Kertausharjoituksessa olevien asevelvollisten osalta epäselvää on, tuleeko heidän jo olla kertausharjoituksessa muusta syystä voidakseen osallistua virka-aputehtävään ulkomaille vai voitaisiinko heidät kutsua kertausharjoitukseen sitä varten. Tätä on jouduttu käytännössä arvioimaan erityisesti Suojelun Erikoisosaston käyttöön liittyen, jonka kokoonpanosta kaksikolmasosa on reserviläisiä. Asiassa on otettava huomioon myös kertausharjoituksen tarkoitusta koskeva asevelvollisuuslain 48 §, jonka mukaan reservin kertausharjoituksilla: 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin, 2) perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, 3) harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa tai 4) mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

#### **b) Avun vastaanottaminen**

Suomessa toimivia toisen valtion asevoimien henkilöstöä ja muita sotilaallisia resursseja koskevaa sääntelyä ei ole, lukuun ottamatta edellä käsiteltyjä joukkojen asemaa koskevia sopimuksia (SOFA), jotka on saatettu Suomessa voimaan. Tämä koskee sekä aluevalvontayhteistyötä että EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen tarkoittamia tilanteita. 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.

Suomessa tässä otetaan huomioon myös Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevat kansainväliset velvoitteet.<sup>62</sup> Ahvenanmaalla on vakiintunut kansainvälisoikeudellinen asema. Maakunnan erityisaseman turvaaminen ei estä Suomen sotilaallisen yhteistyön tiivistämistä Euroopan unionissa ja kansainvälisissä järjestöissä.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup>VNS 6/2012, s. 57.

<sup>63</sup>VNS 6/2012, s. 76.

## 4 Lainsäädännön muutostarpeet

### 4.1 Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muutostarpeet

Edellä jaksoissa 3.2.5 ja 3.2.6 käsitellään kriisinhallintaa koskevien lakien soveltamisalan rajauksiin liittyviä ongelmia sekä sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien sopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyviä muutostarpeita.

Työryhmä esittää sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin muutoksia, joiden tavoitteena on mahdollistaa Suomen osallistuminen täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa ja kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa esitetään muutettavaksi siten, että lakia olisi mahdollista soveltaa sotilaiden lähettämiseen sotilastehtävään myös muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten YK:n poliittisiin operaatioihin taikka siviilikriisinhallintaan. Sotilaisiin sovellettaisiin kaikissa näissä tilanteissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaista palvelussuhdetta sekä soveltuvin osin lain ja sen perusteella annetun puolustusministeriön asetuksen mukaisia palvelussuhteen ehtoja.

Työryhmä katsoo, että päätöksentekomenettelyä tulisi keventää siltä osin kuin on kyse sotilaiden lähettamisestä yksittäisiin sotilastehtäviin joko sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten poliittisiin operaatioihin taikka siviilikriisinhallintaan. Työryhmä ehdottaa, että näissä tapauksissa asiasta päättäisi puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Tarkoituksena ei olisi kuitenkaan muuttaa lain 2 §:n 1 momentissa ja 3 §:n 1 momentissa säädettyä menettelyä enintään kymmenen henkilön määräämisestä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään. Puolustusministeriö voisi siten ulkoasiainministeriötä kuultuaan päättää sotilaiden lähettamisestä tapauksissa, joissa kyse ei ole useasta henkilöstä muodostuvasta toiminnallisesta kokonaisuudesta, joka toimii yhtenäisen johdon alaisena.

Samassa yhteydessä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain voimakeinojen käyttöä koskevan säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että säännös kattaisi tarvittaessa myös ne tilanteet, joissa sotilas lähetettäisiin sotilastehtävään muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Sotilaiden voimakeinojen käyttöä koskeva sääntely olisi puutteellinen näiltä osin, jos sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia muutettaisiin ehdotetulla tavalla siten, että lakia sovellettaisiin jatkossa myös sotilaiden lähettämiseen sotilastehtävään muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Ehdotetuista muutoksista aiheutuisi tarve täsmentää myös muiden sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännösten sanamuotoa sekä puolustusvoimista annetussa laissa säädettyä puolustusvoimien tehtävää osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi YK:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien yhteistyöpöytäkirjojen joustavan kansallisen käsittelyn perustuslakivaliokunnan aiempi kannanotto huomioon ottaen.

Työryhmä on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain, puolustusvoimista annetun lain ja voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain nimikkeen muuttamisesta (OSA II).

## 4.2 Päätöksenteko kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyessä

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 päätöksentekomenettelyistä.

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

Edellä jaksossa 3.5.3.1 arvioidaan päätöksentekoa koskevia lainsäädännön muutostarpeita kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyessä. Päätöksentekoa koskevia lainsäädännön muutostarpeita käsiteltiin työryhmässä erityisesti liittyen asioihin, jotka ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä tai asioihin, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä, ja vaativat siksi valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöstä ja mahdollisesti eduskunnan myötävaikutusta.

Työryhmässä arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja voimassa olevan lainsäädännön täydentämiseksi.

- a) Laaja-alainen erillislaki, joka soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asioissa ja asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä;
- b) Suppeampi erillislaki, joka soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon asioissa, jotka ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä;
- c) Toimialakohtaisten säännösten täydentäminen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksenteon osalta.

Kaikkiin edellä mainittuihin vaihtoehtoihin liittyy tarve täydentää myös toimialakohtaista lainsäädäntöä. Toimialakohtaista sääntelyä on tarpeen täydentää esimerkiksi avunanto- ja vastaanottotilanteiden toimivaltuuksien ja voimankäytön osalta. Vaihtoehdosta riippuen päätöksentekomenettelyä tulee soveltuvilta osin täydentää. Kaikissa vaihtoehdoissa myös hallinnonalojen välinen koordinaatio on varmistettava. Näitä sääntelytarpeita käsitellään tarkemmin jaksossa 4.3-4.4.



**a) Laaja-alainen erillislaki**

Laaja-alainen erillislaki sisältäisi säännökset, joita sovellettaisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävissä asioissa tai asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä. Näin ollen päätöksenteko kansainvälisen avun tilanteissa tapahtuisi erillislaissa määritellyn kynnyksen ylittyessä tämän lain nojalla riippumatta siitä, minkä hallinnonalan toimialaan kansainvälisen avun tilanne kuuluu. Siltä osin kuin kynnys ei ylittyisi, päätökset tehtäisiin toimialakohtaisen ja muun sovellettavan lainsäädännön nojalla. Laki ei koskisi päätöksentekomenettelyä valtion kehitys yhteistyömäärärahoista rahoitettavassa toiminnassa eikä sotilaallisessa tai siviilikriisinhallinnassa eikä rajavartiolaitain 15 a §:ssä (Euroopan rajavartijaryhmä) säädettyssä toiminnassa.

Erillislailla ei olisi vaikutusta valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin menettelyihin, joista säädetään perustuslain 8 luvussa. Jos avun antaminen tai pyytäminen edellyttäisi uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, noudatettaisiin sen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa edellä mainittuja perustuslain säännöksiä.

Erillislaki soveltuisi maantieteellisesti globaalisti. Apua voitaisiin sen mukaisessa päätöksentekomenettelyssä antaa toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle. Vastaavasti Suomi voisi laissa säädettyssä menettelyssä pyytää näiltä apua. Laaja-alaisuudella pyrittäisiin siihen, että Suomi voisi vastata joustavasti ja tehokkaasti linjaustensa ja velvoitteidensa mukaiseen kansainväliseen yhteistyöhön.

Kansainvälisen avun tilanteita tai keinoja ei rajattaisi erillislaissa. Apu voisi sisältää myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Lakia sovellettaisiin esimerkiksi päätöksentekoon, joka koskisi avun antamista ja pyytämistä EU:n yhteisvastuulausekkeen perusteella, kun apua annettaisiin terrori-iskun taikka ihmisen tai luonnon aiheuttaman suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman taikka niiden uhan johdosta edellyttäen, että asia olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä taikka laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä. Vastaavasti lakia voitaisiin soveltaa avun antamiseen tai pyytämiseen EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanossa, jos EU:n jäsenvaltio joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Sitä voitaisiin soveltaa myös pohjoismaisessa yhteistyössä tai kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien mekanismien perusteella, mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Erillislaki voisi tulla sovellettavaksi myös sellaisessa laajassa ja monialaisessa avunantotilanteessa, jossa tilanteen laajakantoisuudesta tai periaatteellisesta tärkeydestä johtuen tarvittaisiin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoa. Tällöin kyse voisi olla useamman ministeriön toimialaan kuuluvasta tilanteesta. Samoin tällainen voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa sotilaallisen avun osalta voisi tulla kyseeseen voimakeinojen käyttö tai se olisi kokonaisuutena harkiten erityisen vaativa taikka jos vaarana olisi, että apua antava henkilöstö joutuisi aseellisen uhan kohteeksi ja apua pyytävän valtion viranomaiset eivät pystyisi suojaamaan heitä.

Erillislaissa säädettäisiin päätöksentekomenettelyistä niin, että kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä päätettäisiin toimivallanjaosta riippuen joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasa-

vallan presidentin toimesta. Lisäksi säädettäisiin päätöksenteosta kiiretilanteessa. Erillislaissa säädettäisiin myös siitä, millä edellytyksillä ennen päätöksentekoa voitaisiin ryhtyä kansainväliseen apuun liittyviin valmistelutoimiin. Lisäksi erillislaissa säädettäisiin eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon, jos apu voisi sisältää sotilaiden voimakeinojen käyttöä. Siltä osin kuin laaja-alaisen erillislain soveltamisalan kynnyks ei ylittyisi, päätöksenteko jäisi toimialakohtaisen ja muun sovellettavan lain-säädännön varaan.

Työryhmässä esillä ollut hahmotelma laaja-alaiseksi erillislaiksi ja sitä koskeviksi perusteluiksi sisältyy mietinnön liitteeseen. Liite kuvaa esimerkinomaisesti horisontaalista lainsäädäntövaihtoehtoa. Koska kysymyksessä on vain yksi tarkastelluista vaihtoehdoista, työryhmässä ei sovittu yhteisesti liitteessä kuvatun vaihtoehdon sanamuodoista ja yksityiskohdista. Työryhmässä käydyissä keskusteluissa sisäministeriön edustajat katsoivat, että mietintöön ei olisi tullut sisällyttää liitettä, koska se asettaa tasapuolisesti esitetyistä vaihtoehdoista yhden eri asemaan kuin muut vaihtoehdot.

### ***b) Suppea-alainen erillislaki***

Suppea-alainen erillislaki olisi soveltamisalaltaan rajatumpi kuin laaja-alainen erillislaki, sillä se soveltuisi vain päätöksentekoon, joka koskee avun antamista ja pyytämistä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävissä asioissa. Tilanteissa, joissa lain soveltamiskynnyks ylittyisi, apua voitaisiin sen mukaisesti päätöksentekomenettelyssä antaa toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle. Vastaavasti Suomi voisi laissa säädetyssä menettelyssä pyytää näiltä apua.

Laki koskisi esimerkiksi avun antamisesta tai pyytämisestä päättämistä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteissa.

Laki tulisi sovellettavaksi lähetettäessä sotilaita ulkomaille tai vastaanotettaessa sotilaallista apua Suomen maaperälle silloin, kun asia olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä. Laissa tarkoitettu apu voisi sisältää myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät puolestaan laaja-alaisesta erillislaista poiketen laajakantoiset tai periaatteellisesti tärkeät asiat, mikäli ne eivät olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä.

Suppea-alainen erillislaki ei koskisi avun antamisesta ja pyytämisestä päättämistä yhteisvastuulausekkeeseen vedottaessa tilanteissa, joissa lausekkeeseen vetoamisen ei katsottaisi olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää.

Siltä osin kuin päätöksenteko ei tulisi katetuksi suppealla erillislailla, päätöksenteko jäisi toimialakohtaisen lainsäädännön sekä perustuslain, valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön säännösten varaan.

Mietinnön liitettä laaja-alaisesta erillislaista voitaisiin soveltuvin osin hyödyntää, jos valmisteluja päädyttäisiin jatkamaan suppean erillislain pohjalta. On kuitenkin otettava huomioon, että työryhmässä ei sovittu liitteen sanamuodoista ja yksityiskohdista.

### ***c) Toimialakohtaisten säädösten täydentäminen***

Kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä noudatettavasta päätöksenteosta on tällä hetkellä säännöksiä<sup>64</sup> voimassa olevassa toimialakohtaisessa lainsäädännössä. Perustuslain 67 §:n nojalla valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallasta kansainvälisissä ja EU-asioissa säädetään perustuslain 93 §:ssä. Tässä yhteydessä sovellettavista eduskunnan myötävaikutuksen keinoista säädetään perustuslain 4 ja 8 luvussa.

Toimialakohtaisessa vaihtoehdossa valtiojohdon tason päätöksenteko ulko- ja turvallisuuspoliittisissa sekä laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä kansainvälisen avun tilanteissa nojautuisi siten perustuslakiin, valtioneuvostolakiin ja valtioneuvoston ohjesääntöön sekä tarvittavilta osin toimialakohtaiseen lainsäädäntöön. Valtioneuvoston ministerivaliokuntien rooli päätösten valmistelussa perustuisi valtioneuvostolakiin ja valtioneuvoston ohjesääntöön. Ainakin päätettäessä puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen voimakeinoilla eduskunnan myötävaikutuksesta pitäisi säätää puolustusvoimia koskevassa lainsäädännössä erikseen.

Toimialakohtaiseen lainsäädäntöön sisällytettäisiin tarvittaessa säännökset päätöksenteosta kiiretilanteessa sekä siitä, millä edellytyksillä ennen päätöksentekoa voitaisiin ryhtyä kansainväliseen apuun liittyviin valmistelutoimiin. Tarvittaessa toimialakohtaiseen lainsäädäntöön voitaisiin ottaa säännöksiä valtiojohdon päätöksenteosta ja eduskunnan myötävaikutuksesta.

### ***Vaihtoehtojen vertailu ja arviointi***

#### **Päätöksentekomenettely**

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa valtiojohdon tason päätöksenteon kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa perustuslain, valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön sekä eräiden toimialakohtaisten lakien perusteella. Valtiojohdon tason päätöksentekomenettelyn osalta työryhmä on arvioinut kahta erillislakivaihtoehtoa ja vaihtoehtoa, jonka mukaan valtiojohdon päätöksenteosta ei säädettäisi erikseen vaan se pohjautuisi edellä mainittuun lainsäädäntöön. Toimialakohtaisia lainsäädäntötarpeita on selostettu edellä. Olennaista on, että Suomi kykenee antamaan ja pyytämään kansainvälistä apua eri keinoin tehokkaasti.

**Laaja-alainen erillislaki** kokoaisi kansainväliseen apuun liittyvät päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset yhteen lakiin silloin, kun kyse olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävistä asioista tai laaja-kantoisista tai periaatteellisesti tärkeistä asioista. Laki soveltuisi kaikkeen avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon laissa säädetyn kynnyksen ylittyessä lukuun ottamatta päätöksentekoa lain ulkopuolelle rajatussa toiminnassa. Toimialakohtaisessa ja muussa sovellettavassa lainsäädännössä säädettäisiin päätöksenteosta niiltä osin kuin kynnys ei ylittyisi.

**Suppea erillislaki** kokoaisi yhteen lakiin valtiojohdon tasoisen päätöksentekomenettelyn ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävissä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevissa asiois-

<sup>64</sup> Ks. edellä jakso 3.5.2.

sa. Muut asiat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle ja olisivat toimialakohtaisen ja muun sovellet-tavan lainsäädännön varassa. Suppea erillislaki soveltuisi päätöksentekoon, joka koskee ulko- ja tur-vallisuuspoliittisesti merkittävää kansainvälistä apua esimerkiksi silloin, kun apuun voisi sisältyä soti-laiden voimakeinojen käyttöä.

Edellä mainitut laaja ja suppea erillislakivaihtoehto eroaisivat toisistaan sikäli, että laajakantoista tai periaatteellisesti merkittävää kansainvälistä apua koskeva päätöksenteko valtio johdon tasolla perus-tuisi laajassa vaihtoehdossa erillislakiin, kun taas suppeassa vaihtoehdossa se perustuisi toimialakoh-taiseen lainsäädäntöön ja muuhun sovellettavaan lainsäädäntöön. Kummassakin vaihtoehdossa ul-ko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät asiat tulisi käsitellä erillislain nojalla. Kumpikaan vaihtoeh-doista ei vaikuttaisi ministeriö- tai virastotaseiseen päätöksentekoon sikäli kuin merkittävyyседелly-tys ei täytyisi. Toisaalta, kun merkittävyyседелlytys täytyisi, asia tulee molemmissa vaihtoehdoissa valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäväksi.

**Toimialakohtainen vaihtoehto** merkitsisi sitä, että valtio johdon päätöksenteko ulko- ja turvallisuus-poliittisesti merkittävissä asioissa ja laajakantoisissa tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa nojaisi perustuslakiin, valtioneuvostolakiin, valtioneuvoston ohjesäädäntöön ja toimialakohtaiseen lainsäädän-töön. Myös tässä vaihtoehdossa merkittävyyседелlytyksen täytyessä päätöksenteko kuuluisi valtio-neuvoston yleisistunnolle tai tasavallan presidentille.

**Kaikissa näissä vaihtoehdoissa** kansainvälisen avun tilanteiden kansallisen käsittelyn yhteydessä korostuu valtioneuvostotason koordinaation tarve. Monialaisissa ja useita mekanismeja sisältävissä kansainvälisen avun tilanteissa koordinaatio tapahtuu valtioneuvoston tasolla, tarvittaessa yhteis-työssä tasavallan presidentin kanssa.

Päätöksentekoa koskevien säännösten ja menettelyiden kokoaminen yhteen laaja-alaiseen erillislakiin tukisi osaltaan kokonaisvaltaista käsittelyä ja päätöksentekoa hyvinkin erityyppisissä avun anta-misen ja pyytämisen tilanteissa. Sekä laaja-alaisessa että suppea-alaisessa erillislaisissa eduskunta kytkettäisiin päätöksentekomenettelyyn suoraan erillislain säännösten perusteella silloin, kun apu voisi koskea sotilaiden voimakeinojen käyttöä. Suppean erillislain vaihtoehdossa eduskunnan myötä-vaikutus pohjautuisi perustuslakiin ja toimialakohtaiseen lainsäädäntöön niiltä osin kuin kyse ei olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä asiasta. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita, että suppea erillislaki ulotettaisiin koskemaan kaikkea apua, joka sisältää sotilaiden voimakeinojen käyttöä. Erillis-lakivaihtoehdoissa olisi myös säännös kiireellisyysmenettelystä, jolla pyritään nopeuttamaan päätök-sentekoa silloin, kun päätöksenteko nousee ministeriötä ylemmäksi.

Myös toimialakohtaisessa vaihtoehdossa lainsäädäntöön sisällytettäisiin tarvittaessa säännökset pää-töksenteosta kiiretilanteessa ottaen huomioon toimialojen erityistarpeet. Muut toimialojen erityis-tarpeet päätöksentekomenettelylle voitaisiin ottaa myös huomioon. Toimialakohtaisessa vaihtoeh-dossa toimialarajat ylittävä tarkastelu olisi mahdollinen. Tämä edellyttää tehokasta koordinaatiota.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä päätöksentekomenettelystä, joka koskisi avun antamisesta tai pyytämisestä päättämistä tilanteissa, joissa apu sisältäisi sotilaiden voimakeinojen käyttöä sisältäviä resursseja. Perustuslakivaliokunnan kannanotto huomioon ottaen eduskunnan myötävaikutus on turvattava tällaisessa päätöksenteossa. Erillislakivaihtoehdot sisältävät kyseisen päätöksentekomenettelyn. Toimialakohtaisessa vaihtoehdossa sääntely perustuisi toimialakohtai-seen ja muuhun sovellettavaan lainsäädäntöön. Eduskunnan myötävaikutus huomioitaisiin toimiala-

kohtaisessa lainsäädännössä niissä tilanteissa, joissa sotilaiden voimakeinojen käyttö voisi olla mahdollista. Kansainvälisen avun luonne poikkeaa sisällöltään, periaatteiltaan ja poliittiselta merkitykseltään toisistaan eri hallinnonaloilla.

Lainsäädäntöteknisesti edellä mainitut vaihtoehdot sisältävät sekä heikkouksia että vahvuuksia. Erillislakien kattavat soveltamisalat eivät ole yhtä tarkkarajaisia kuin toimialakohtaisten lakien soveltamisalat pääsääntöisesti ovat. Toimialakohtaisessa ratkaisussa samankaltaista sääntelyä toistettaisiin eri laeissa.

Osana mietinnön liitettä koskevaa työryhmässä käytyä keskustelua sisäministeriön edustajat totesivat kannattavansa vaihtoehtoa, jonka mukaisesti päätöksenteon laaja-alaisissa tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa tulisi lainsäädäntöteknisesti, käytännön syistä ja toimivaltuuksien selkeyden kannalta perustua toimialakohtaiseen lainsäädäntöön. Sisäministeriön edustajat totesivat, että ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä asioita koskevasta päätöksenteosta voitaisiin tarvittaessa säätää erillislaissa, jonka soveltamisala rajattaisiin näihin kysymyksiin, mikä vastaisi lähinnä edellä hahmoteltua suppea-alaista erillislakia. Näistä kysymyksistä keskusteltiin työryhmässä eri painotuksin. Työryhmä päätyi yhteisesti sisällyttämään nämä sisäministeriön edustajien esittämät näkemykset mietintöön.

### **4.3 Puolustushallinnon lainsäädännön muutostarpeet**

Edellä jaksossa 3.5.3.2 käsitellään sotilaallisten resurssien käyttöön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita.

Puolustusvoimat voi voimassa olevan sääntelyn perusteella osallistua toisen Suomen viranomaisen tukena pelastus- ja 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 osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen muissa tapauksissa edellyttäisi lainsäädännön täydentämistä. Erityisesti sääntelyä vaatisivat tilanteet, joissa: 1) puolustusvoimat osallistuisi avun antamiseen voimakeinoilla, 2) toista Suomen viranomaista, jota puolustusvoimat voisi tukea, ei olisi tai 3) kyse olisi esimerkiksi aluevalvontayhteistyöstä tai EU:n keskinäisen avunannon lausekkeessa tarkoitettusta aseellisen hyökkäyksen tilanteesta. Puolustusvoimista annetussa laissa säädetyt puolustusvoimien tehtäviä pitäisi laajentaa näiltä osin ja säätää ainakin avun antamisen edellytyksistä sekä puolustusvoimien toimivaltuuksista avun antamisessa, mukaan lukien voimakeinojen käyttö. Lisäksi pitäisi säätää henkilöstön palvelussuhteista niiltä osin kuin tehtävään määräysmenettelyä ja asevelvollisia ei voitaisi käyttää.

Suomessa toimivien toisen valtion asevoimien henkilöstön ja muiden sotilaallisten resurssien osalta puuttuu sääntelyä Suomessa voimaansaatettuja joukkojen asemaa koskevia sopimuksia (SOFA) lukuun ottamatta. 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 mainitut joukkojen asemaa koskevat sopimukset eivät kata sitä.

Puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen koskeva sääntely voitaisiin toteuttaa esimerkiksi muuttamalla puolustusvoimista annettua lakia. Palvelussuhteiden osalta voitaisiin mahdollisesti hyödyntää sotilaallista kriisinhallintaa varten sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa luotua kattavaa palvelussuhdesääntelyä esimerkiksi viittaussäännöksillä.

Rajavartiolain osalta on omaksuttu sääntelyratkaisu, jossa Suomen esittämän pyynnön johdosta Suomeen lähetettyjen Euroopan rajavartijaryhmän jäsenten ja Suomessa toteutettavaan yhteiseen operaatioon ja kokeiluhankkeeseen osallistuvien vieraillevien virkamiesten toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttämiseen on säädetty rajavartiolain 35 a §:ssä. Samantyyppinen sääntelyratkaisu voisi alustavasti arvioiden olla mahdollinen myös toisen valtion sotilaallisten resurssien osalta, mikä merkitsisi sitä, että näistä säädettäisiin esimerkiksi puolustusvoimista annetussa laissa. Toinen vaihtoehto voisi olla asiasta säätäminen kokonaan erikseen.

### ***Aluevalvontayhteistyö***

Aluevalvontalaissa säädetään Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta.

Aluevalvontaa koskevan tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta voitaisiin lisätä uusi pykälä aluevalvontalain 6 lukuun, Aluevalvontaviranomaiset, niiden tehtävät ja toimivalta:

#### **24 b §.** *Aluevalvontaa koskevan tuen pyytäminen toisen valtion sotilasviranomaiselta*

Aluevalvontaa varten voidaan pyytää toisen valtion sotilasviranomaisen tukea siten kuin kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä annetussa laissa ja [puolustusvoimista?] annetussa laissa säädetään.

Puolustusvoimat voi 1 momentissa tarkoitetun päätöksen mukaisesti esittää toisen valtion sotilasviranomaiselle kohteen tunnistamista ja tätä koskevan tiedon antamista koskevan pyynnön tai ryhtyä muihin päätöksen toimeenpanoa koskeviin toimiin.

Uusi säännös olisi tarpeellinen johtuen erityisesti syventyvistä puolustusyhteistyöstä Suomen ja Ruotsin välillä. Tämän yhtenä alueena on Suomen ja Ruotsin meri- ja ilmavalvontayhteistyön syventäminen. Valvontayhteistyön syventämistä tukevat maiden välinen tiivis meritilannekuvayhteistyö SUCFIS-järjestelyn kautta sekä mahdollinen ilmatilannekuvayhteistyö. Yhteistyö alueellisen koskemattomuuden valvonnassa olisi luontevaa jatkoa Suomen ja Ruotsin väliselle muulle yhteistyölle. Valvontayhteistyöllä haetaan erityisesti operatiivista lisäarvoa. Syventyvä valvontayhteistyö täydentäisi valvonnan kattavuutta ja mahdollistaisi suorituskykyjen optimaalisen käytön. Suomen ja Ruotsin välisen alueellisen koskemattomuuden valvontayhteistyön kokemusten myötä vastaavanlaista yhteistyötä voidaan kehittää jatkossa myös muiden valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että aluevalvontaa varten voitaisiin pyytää toisen valtion sotilasviranomaisen tukea siten kuin kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä annetussa laissa ja [puolustusvoimista] annetussa laissa säädettäisiin. Ensimmäisellä lailla viitataan työ-

ryhmässä hahmoteltuun laajaan erillislakivaihtoehtoon kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä. Jälkimmäinen lakiviittaus tarkentuisi lainsäädännön valmistelun edetessä laiksi, jossa ministeriötasoinen puolustusministeriön päätöksentekovalta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytamisessä säädettäisiin. Nyt esimerkkinä on mainittu puolustusvoimista annettu laki. Mikäli erillislakia ei säädettäisi, jouduttaisiin harkitsemaan mihin lakiin päätöksentekomenettely otettaisiin. Lisäksi esitettyyn aluevalvontalain säännökseen tulisi lisätä viittaus lakiin, jossa toisen valtion asevoimien henkilöstöä ja muita sotilaallisia resursseja koskevat toimivaltuudet, mukaan lukien mahdollinen voimakeinojen käyttöoikeus, säädettäisiin, jolloin toimivallan käytön ja muut toiminnan perusteet tulisivat sieltä. Niitä ei ainakaan alustavassa arvioissa katsottu perustelluksi ottaa erikseen aluevalvontalakiin, sillä edellytyksellä, että tuleva toimivaltuus- ja muu sääntely olisi sillä tavalla yleinen, että sitä olisi mahdollista soveltaa myös aluevalvontatilanteissa.

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 antamisesta ja pyytamisestä annettua lakia ja [puolustusvoimista] annettua lakia voitaisiin soveltaa myös avun antamisen osalta niissä tilanteissa, joissa aluevalvontaa koskeva yhteistyö toisen valtion kanssa olisi vastavuoroista, ja toinen valtio pyytäisi Suomen puolustusvoimien tukea aluevalvontaansa varten. Nyt ehdotettu aluevalvontalain säännös koskisi kuitenkin vain tuen pyytämistä Suomen aluevalvontaa varten, koska aluevalvontalaissa säädetään nimenomaisesti Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Tuen toteuttamisesta voitaisiin myös tehdä sopimuksia. Sopimusten kansallinen käsittely ja voimaansaattaminen määräytyisivät niiden sisällön mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että puolustusvoimat voisi 1 momentissa tarkoitetun päätöksen mukaisesti esittää toisen valtion sotilasviranomaiselle kohteen tunnistamista ja tätä koskevan tiedon antamista koskevan pyynnön tai ryhtyä muihin päätöksen toimeenpanoa koskeviin toimiin. Valtion johto päättäisi kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä annetun lain ja [puolustusvoimista] annetun lain mukaisesti millaista toisen valtion tukea aluevalvonnassa pyydetäisiin. Kyse voisi käytännössä olla esimerkiksi kohteen tunnistamista ja tätä koskevan tiedon antamista koskevasta tuesta. Varsinainen tunnistus- tai muu tehtävä toteutettaisiin aina suomalaisen sotilasviranomaisen pyynnöstä. Tehtävä olisi yleensä kestoaltaan 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 yhteistoimintalentosaemalle. Toisen valtion aluksella ei kuitenkaan olisi oikeutta tulla Suomen alueelle omasta aloitteestaan vaan se tapahtuisi aina puolustusvoimien aluevalvonnasta vastaavan johtoportaan pyynnöstä (Merivoimien esikunta tai Ilmavoimien esikunta). Erillistä aluevalvontalain mukaista lupaa Suomen alueelle tulon ei näissä tapauksissa edellytettäisi.

#### **4.4 Sisäministeriön hallinnonalan muutostarpeet**

Sisäministeriön hallinnonalalla kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä EU:lta, kansainväliseltä järjestöltä tai toiselta valtiolta on pelastustoimen osalta säädetty pelastuslain 38 §:ssä. Lähtökohtaisesti sisäministeriö päättää avun antamisesta tai pyytamisestä, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu.

Poliisiviranomaisten osalta voimassa oleva kansallinen sääntely mahdollistaa virka-avun antamisen vieraan valtion poliisille, jos siitä on erikseen säädetty tai sovittu. Kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä poliisitehtävissä on säännöksiä EU-lainsäädännössä ja määräyksiä voimassa olevissa valtiosopimuksissa.<sup>65</sup> Rajavartioviranomaisten osalta rajavartiolaissa säädetään avun antamisesta ja vastaanottamisesta, kun kyseessä on Frontexin koordinoima operaatio.

Kun kysymys on sellaisesta poliisi- tai rajavartioviranomaisten toimintaan kuuluvan kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä 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.

Lisäksi lainsäädäntöä tulee tarvittaessa tarkastella, jotta sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset voisivat saada mahdollisimman tehokkaasti tukea puolustusvoimilta kansainvälisissä tilanteissa.

## 5 Muut vireillä olevat hankkeet

Tämä työryhmä on tunnistanut tarpeita toimialakohtaisen lainsäädännön täydentämiseksi kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen tehokkaaksi toteuttamiseksi.

Sisäministeriö asetti 22.9.2014 työryhmän tarkastelemaan yhteisvastuulausekkeen kansallista täytäntöönpanoa sisäministeriön hallinnonalalla. Työryhmän tehtävänä on varmistaa, että yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanon edellyttämät säädosmuutosvalmistelut toteutetaan koordinoitusti sisäministeriön eri toimialoilla kaikki mahdolliset toiminnalliset näkökulmat huomioon ottaen.

Sisäministeriö on myös 16.10.2014 asettanut lainsäädäntöhankkeen käsittelemään ns. Atlas-päätöksen täytäntöönpanoa.

Puolustusministeriö on asettanut 13.12.2013 työryhmän, jonka tehtävänä on Suomen lainsäädännön kehittäminen liittyen turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseen erityisesti kyberturvallisuudessa.<sup>66</sup> Kansainvälisesti tarkasteltuna voidaan todeta, että kyberturvallisuuden merkitys osana perinteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on kasvanut. Arvioitaessa tiedonhankintaan tietoverkoissa liittyviä tarpeita on käynyt ilmi, että lainsäädännön kehittämistä olisi tarkasteltava laajemminkin turvallisuusviranomaisten tiedustelutehtävää varten. Työryhmän määräaika on jatkettu 31.12.2014 saakka. Työryhmän mietintöön ei sisälly kuitenkaan hallituksen esitystä. Päätökset mahdollisista lainsäädäntöhankkeista on tehtävä erikseen mietinnön valmistumisen jälkeen.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain kehittämistarpeita tullaan arvioimaan sisäministeriön lainsäädäntösuunnitelmaan 2014-2018 sisältyvässä esiselvityshankkeessa.

---

<sup>65</sup> Kts. edellä jakso 3.5.2.1

<sup>66</sup> Hanke PLM004:00/2013



## II OSA

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain, puolustusvoimista annetun lain ja voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain nimikkeen muuttamisesta**

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia ja voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain nimikettä.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että lakia voitaisiin jatkossa soveltaa sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös sotilaiden lähettämiseen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Lisäksi Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan kevennettäväksi siten, että puolustusministeriö päättäisi yksittäisten sotilaiden lähettämisestä sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Ehdotetuista muutoksista aiheutuisi tarvetta täsmentää myös muita sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännöksiä sekä puolustusvoimista annettua lakia.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi YK:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien yhteistyöpöytäkirjojen joustavan kansallisen käsittelyn ja voimaansaattamisen valtioneuvoston asetuksella.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

## **YLEISPERUSTELUT**

1 Johdanto

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.3 Nykytilan arviointi

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

3.2 Keskeiset ehdotukset

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja – aineisto

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

6 Riippuvuus muista esityksistä

## **YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT**

1 Lakiehdotusten perustelut

2 Voimaantulo

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

## **LAKIEHDOTUKSET**

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Vuonna 2006 voimaantullut sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki (211/2006) on vastannut pitkälti sotilaallisen kriisinhallinnan tarpeisiin. Lain oltua voimassa kahdeksan vuotta on kuitenkin ilmennyt konkreettisia tarkistustarpeita, joihin tällä esityksellä pyritään vastaamaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki koskee nimensä mukaisesti Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan. Lain (211/2006) 1 §:n 2 momentin mukaan Suomi voi 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 (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Kriisinhallinnan toimeenpanijana voi lain 1 §:n 3 momentin mukaan olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Lain esitöiden (HE 5/2006 vp) mukaan sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Hallituksen esityksen mukaan sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan käsitteillä ilmaistaan se, toteutetaanko tehtävä sotilas- vai siviilihenkilöstöä käyttämällä. Lain esitöissä on myös mainittu, että on mahdollista, että joissakin yksittäisissä tilanteissa toisen maan viranomaisille tai toimintaa organisoivalle kansainväliselle järjestölle annettava tuki toteutettaisiin siten, että tehtävää varten muodostettaisiin sotilaista koostuva joukko toteuttamaan kriisinhallintaa muistuttavaa tehtävää operaation muodossa, jolloin toiminta organisoitaisiin sotilaallisesti. Tällaisissa tilanteissa voitaisiin soveltaa sotilaallista kriisinhallintaa koskevaa lakia.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki ei koske siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin. Toisaalta, jos sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon on kuulunut yksittäisiä siviilihenkilöitä, esimerkiksi komentajan poliittinen neuvonantaja, lähettämispäätös on tällaisen henkilön osalta voitu tehdä muun osaston lähettämispäätöksen osana sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti. Menettelyä on sovellettu jo sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia edeltäneen rauhan- turvaamislain (514/1984) aikana.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla on tällä hetkellä mahdollista lähettää sotilaita ainoastaan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Laki ei sen sijaan mahdollista sotilaan lähettämistä sotilas- tehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten yhteysupseerin tai sotilasneuvonantajan tehtävään siviilikriisinhallintaoperaatioissa tai ns. YK:n poliittisissa operaatioissa tai rauhanrakentamisoperaatioissa.

Sotilaan käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Yleisesti katsotaan, että sotilas kuuluu valtion asevoimiin ja on sen johtosuhteiden alainen.

Siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin koskee puolestaan laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004), jäljempänä siviilikriisinhallintalaki. Lakia voidaan soveltaa myös silloin, kun siviilihenkilö lähetetään sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon. Vastaavasti lakia voidaan soveltaa, kun kyse on siviilioperaatiosta, jossa edellytetään sotilaallista asiantuntemusta ja Suomesta lähetettävä henkilö on sotilastaustainen, mutta vakinaisesta sotilaspalveluksestaan eronnut (evp) tai virkavapaalla oleva ja hänet lähetetään operaatioon esimerkiksi asiantuntijaksi. Siviili-

kriisinhallintalakia ei sen sijaan voida soveltaa tapauksessa, jossa sotilaalliseen asiantuntijatehtävään siviilikriisinhallintaoperaatiossa lähetettäisiin puolustusvoimien palveluksessa oleva tai palvelukseen otettu sotilas. Tällöin kyse ei olisi siviilihenkilön lähettamisestä päättämisestä.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 4 momentti sisältää mahdollisuuden osallistumisen vähäiseen muuttamiseen puolustusministeriön päätöksellä. Laki ei sen sijaan sisällä säännöstä, jonka perusteella voitaisiin päättää yksittäisten sotilaiden lähettamisestä. Myös yksittäisten henkilöiden lähettäminen on siten edellyttänyt tasavallan presidentin osallistumispäätöstä eduskunnan myötävaikutuksella. Päätöksentekomenettely on tältä osin osoittautunut raskaaksi ja aikaa vieväksi.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki sisältää rajoitetun valtuuden säätää asetuksella joukkojen asemaa koskevien sopimusten soveltamisesta. Valtuus ei nyky muodossaan kata Suomen ja Yhdistyneiden kansakuntien välillä tehtäviä osallistumissopimuksia.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta*

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetulla lailla korvattiin vuonna 2006 rauhanturvaamislaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Uudistuksen tarkoituksena oli ottaa huomioon kehitys kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa, jotta Suomi voisi jatkossakin osallistua täysimääräisesti kriisinhallintatehtäviin erityisesti YK:n, EU:n ja Pohjois-Atlantin liiton (Nato) rauhankumppanuuksyhteistyön puitteissa. Eesityksen keskeisenä tavoitteena oli myös lainsäädännön uudistaminen siten, että Suomi voisi osallistua Euroopan unionin valmiusjoukkojen toimintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta. Suomi voi lain mukaan osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien 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 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (*sotilaallinen kriisinhallinta*). Lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin.

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti päättää samalla tavalla myös sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (*valmiuosasto*). 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 enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys ulkoasiainvaliokunnalle.

Laki sisältää myös rajoitetun valtuuden säätää asetuksella eräiden joukkojen asemaa koskevien sopimusten soveltamisesta.

Laki sisältää säännökset sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Kriisinhallintahenkilöstö muodostuu puolustusvoimien palkatusta henkilöstöstä ja yleisiltä työmarkkinoilta rekrytoitavasta henkilöstöstä, joka on pääsääntöisesti reserviläisiä. Puolustusvoimien palkattu henkilöstö on kriisinhallintapalvelussuhteen aikana virkavapaalla vakinaisesta puolustusvoimien tehtävästä. Yleisiltä työmarkkinoilta rekrytoitava henkilöstö otetaan määräaikaiseen palvelussuhteeseen. Kriisinhallintahenkilöstön ja valtion välinen palvelussuhde on niin sanottu muu julkisoikeudellinen palvelussuhde.

Lain mukaan suomalaisen kriisinhallintaorganisaatioon voi kuulua kriisinhallintajoukkoja, erillisiä yksiköitä ja yksittäisiä henkilöitä. Kriisinhallintaorganisaatio kuuluu puolustusvoimiin ja on pääesikunnan alainen. Puolustusvoimiin kuuluva organisaatio on pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetty. Toiminnallisesti kriisinhallintaorganisaatio on kriisinhallinnan toimeenpanijan alainen.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti kriisinhallintapalveluksessa olevat henkilöt ovat rikoslain (39/1889) sotilaita koskevan 45 luvun säännösten alaisia ja heihin sovelletaan sotilaskurinpitolaian ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

Lakiin sisällytettiin vuonna 2006 myös säännökset voimakeinojen käytön perusteista ja rajoituksista. Voimakeinojen käyttö on rajoitettu kansainvälisen oikeuden peruseriaatteiden sekä operaatiolle vahvistettujen voimankäyttösääntöjen mukaiseksi.

Oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä ei ole sotilaiden osalta erikseen säädetty. Kriisinhallintaan osallistuvat henkilöt varustetaan ja koulutetaan tehtävän edellyttämällä tavalla. Myös sotilaallisessa kriisinhallinnassa on tehtäviä, joissa voimankäyttövälineitä ei kanneta, kuten aseettomien sotilastarkkailijoiden (*unarmed military observers*) tehtävät.

### ***Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan***

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa säädetään viranomaisten toimivallasta Suomen osallistuessa kriisinhallintaan lähettämällä siviilihenkilöstöä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailta osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Lain mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäministeriö käsittelee osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat ja päättää pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslain (468/2003) nojalla. Osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia ovat ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointi, koulutus, varustaminen, palvelussuhdeasioiden hoitaminen sekä siviilikriisinhallintaan kuuluva tutkimus- ja kehittämistoiminta. Sisäministeriö on tehtäviään varten perustanut Pelastusopiston yhteyteen Kriisinhallintakeskuksen, joka on vastannut operatiivisista asioista vuodesta 2007 lähtien.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti pidättyvästi voimakeinojen käyttöön siviilikriisinhallinnassa. Lakiin ollaan parhaillaan sisällyttämässä säännökset voimakeinojen käytöstä (HE 105/2014 vp).

Kriisinhallintatehtäviin lähetettävä siviilihenkilöstö on muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtiotyönantajaan. Henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät valtion virkamieslain (750/1994) mukaisesti niiltä osin kuin laissa ei toisin säädetä.

### **Laki puolustusvoimista**

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

Lain 2 §:ssä on säädetty puolustusvoimien tehtävistä. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaisesti puolustusvoimien yhtenä tehtävänä on osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Lain 13 §:ssä viitataan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin. Säännöksen mukaan puolustusvoimat osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan siten, kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetään.

### **Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevat sopimukset ja niiden voimaansaattaminen**

YK:n jäsenvaltiot ovat hyväksyneet YK:n yleiskokoukselle 27 päivänä elokuuta 1997 annetun yhteistyöpöytäkirjan (*Memorandum of Understanding*) mallin, joka koskee YK:n ja sen jäsenvaltioiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia YK:n rauhanturvaamisoperaatioissa (A/51/967). Yhteistyöpöytäkirjan mallista ja erityisesti sen sotilasteknisistä liitteistä on julkaistu päivitetty malli käsikirjassa rauhanturvaoperaatioihin osallistuville joukkojen/poliisijoukkojen luovuttajille kuuluvan joukon kalustonkorvaamisesta ja valvontaa koskevista menettelytavoista ja menettelyistä, ns. COE-käsikirja. (A/C.5/66/8). YK:n toimeenpanemiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuessaan jäsenvaltiot tekevät YK:n kanssa mallin mukaisen yhteistyöpöytäkirjan.

Ensimmäinen nykyisen perustuslain voimassaolon aikana tehty pöytäkirja Suomen osallistumisesta oli yhteistyöpöytäkirja YK:n ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta YK:n operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) (SopS 46 ja 47/2003). Tämän jälkeen on tehty yhteistyöpöytäkirjat, jotka koskevat osallistumista UNIFIL-operaatioon Libanonissa vuonna 2006 (SopS 88 ja 89/2006), MINURCAT-operaatioon Keski-Afrikan Tasavallassa ja Tsadissa (SopS 62 ja 63/2009) sekä viimeisimpänä osallistuminen UNIFIL-operaatioon vuonna 2012 (SopS 64 ja 65/2012). Kyseistä pöytäkirjaa on täydennetty kirjeenvaihdolla hyväksytyillä muutoksilla pöytäkirjan liitteisiin Suomen otettua johtovaltioroolin Irlannilta vuonna 2013. Kaikki em. operaatiokohtaiset yhteistyöpöytäkirjat on tehty YK:n yhteistyöpöytäkirjan mallin pohjalta ja voimaansaatettu lailla ja asetuksella.

Voimassa oleva osallistumista koskevista sopimuksista säädetty sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 § kuuluu seuraavasti:

*"Tasavallan presidentin asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen (SopS 65/1997) määräysten soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan. Valtioneuvoston asetuksella voidaan vastaavasti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopi-*

*muksen (SopS 24/2006) ja korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen (SopS 25/2006) soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan."*

On huomattava, että vuonna 2006 annettua hallituksen esitystä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta edelsi esitys HE 110/2005 vp, jonka hallitus myöhemmin peruutti. Kyseisessä esityksessä lakiehdotuksen 4 § oli nykyistä 4 §:ää laajempi ja koski valtuutussäännöstä myös YK:n malliasiakirjan mukaisen yhteisymmärryspöytäkirjan voimaansaattamiseksi asetuksella. Malliyhteistyöpöytäkirja oli hallituksen esityksen liitteenä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt malliyhteistyöpöytäkirjan hyväksymistä mahdollisena, koska katsoi sen sisältävän ennakkollisen hyväksynnän piirteitä. Tämän johdosta vuoden 2006 hallituksen esityksessä ei lakiehdotuksen 4 §:ään enää sisällytetty viittausta malliyhteistyöpöytäkirjan hyväksyntään ja itse pykälän perusteluissa selvennettiin, että pykälässä säädetty valtuus ei koske YK:n malliyhteistyöpöytäkirjan perusteella laadittujen YK:n ja Suomen välisten pöytäkirjojen voimaansaattamista. Voimassaolevassa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 § ei siten nyky muodossaan sisällä valtuutusta saattaa YK-operaatioon osallistumista koskeva sopimus voimaan valtioneuvoston asetuksella.

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Ulkomaiden lainsäädäntöä sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta on kuvattu hallituksen esityksessä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2006 vp, s 19-20).

Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita arvioinut työryhmä selvitti työnsä pohjaksi ulkomaiden ja erityisesti EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan alalla Suomen ulkomailla olevien edustustojen kautta. Kyselyyn saatiin vastaukset yhteensä kymmeneltä valtiolta: Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Saksa, Irlanti, Puola ja Kanada.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotettavat lainsäädännön muutokset liittyvät Suomen lainsäädännön erityisiin rajauksiin, joiden osalta ulkomaan lainsäädännöstä ei ole saatavissa vertailukohtia.

## 2.3 Nykytilan arviointi

### *Sotilaiden lähettäminen muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan*

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla on tällä hetkellä mahdollista osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan. Lain esitöiden mukaan sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Laki ei mahdollista sotilaan lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalan rajaukset eivät kaikilta osin vastaa nyky päivän kriisinhallinnan tarpeisiin esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa Suomesta haluttaisiin pyy-

deittäessä lähettää siviilikriisinhallintaoperaation tehtävään sotilasvirassa palveleva henkilö tai tilanteessa, jossa kriisinhallintaa ei ole voitu katsoa toteuttavan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla, mutta kuitenkin tehtävään on tarvittu puolustusvoimien erityisosaamista.

Esimerkkinä jälkimmäisestä voidaan mainita puolustusvoimien CBRN-suorituskyky (Chemical, biological, radiological and nuclear; kemialliset, biologiset, säteily ja ydinuhat). Suojelun Erikoisosasto (SEO) on puolustusvoimien korkean valmiuden suojelutiedusteluyksikkö, joka kykenee toimimaan korkean riskitason olosuhteissa ja suojaamaan oman toimintansa. Osastolla on sellaisia CBRN-suorituskykyjä, joita siviiliviranomaisilta puuttuu, kuten joukkotuhousteiden käyttöepäilyissä kyky ottaa varmennettuja näytteitä operaatioalueelta. Osaston vahvuus on 55 henkilöä, joista noin puolet on erikoiskoulutettuja reserviläisiä. Puolustusvoimien CBRN-suorituskyky on ilmoitettu myös YK:n pääsihteerin kemiallisten ja biologisten aseiden käyttöepäilyjä koskevan tutkintamekanismin asiantuntijarosteriin. Jos sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain ei ole voitu katsoa soveltuvan tilanteeseen, on arvioitavaksi jäänyt lähinnä puolustusvoimista annetun lain 12 §:n soveltuminen. Kyseinen säännös koskee avun antamista toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Säännös ei nyky muodossaan mahdollista voimakeinojen käyttöä. Jos puolustusvoimista annetun lain 12 § ei sovellu, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltuvuus voisi nousta esille esimerkiksi tilanteissa, joissa Suomelta pyydetäisiin apua CBRN-tehtävissä, jotka eivät muodostaisi sotilaallista kriisinhallintaa.

Voimassa olevassa laissa ei myöskään säännellä mahdollisuutta sotilaan lähettämiseen yksittäisiin sotilastehtäviin poliittisiin operaatioihin tai siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Tyypillisesti tehtäviä, joita hoitamaan tarvitaan sotilas muussa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa ovat esimerkiksi yhteyshenkilö tai sotilasneuvonantajan tehtävät. Viime vuosilta esimerkkejä ovat olleet muun muassa yksittäiset sotilastehtävät YK:n poliittisessa operaatiossa Syyriassa, YK:n vuosina 2007 - 2009 siviili- ja poliisioperaationa toteutetussa MINURCAT-Operaatiossa Tshadissa, YK:n poliittisessa UNAMA-Operaatiossa Afganistanissa sekä ennen vuotta 2008 ETYJ-missiossa Georgiassa.

Lain perusteella ei myöskään ole mahdollisuutta lähettää sotilasta siviilikriisinhallintaan tehtävään, jossa joko operaation tehtävänkuvaukseen edellyttäisi, että tehtävää hoitaisi sotilas taikka jossa tehtävänkuvaukseen huomioiden tehtävään katsottaisiin parhaiten soveltuvan palveluksessa oleva tai palvelussuhteeseen otettu sotilas. Toistaiseksi kyse ei ole kriisinhallintatehtävien kokonaismäärä huomioiden ottaen suuresta määrästä tehtäviä, mutta puuttuva säännös on kuitenkin muodostunut esteeksi lähettää suomalaisia sotilaita kyseisiin tehtäviin, ja on todennäköistä, että näiden tehtävien määrä tulevaisuudessa kasvaa.

### ***Päätöksentekomenettely lähetettäessä sotilaita yksittäisiin sotilastehtäviin***

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:ssä on säädetty päätöksentekomenettelystä Suomen osallistuessa sotilaalliseen kriisinhallintaan. Päätöksen Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on lain 3 §:n mukaisesti kuultava joko eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai koko eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteoko. Jos ratkaisuehdotus koskee enintään kymmentä henkilöä, valtioneuvoston on annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.



Päätöksentekomenettely on osoittautunut raskaaksi ja aikaa vieväksi tapauksissa, joissa on kyse yksittäisten sotilaiden lähettämisestä kriisinhallintaan. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi yksittäiset esikunta-, neuvonantaja-, kouluttaja- tai asiantuntijatehtävät. Tilanteessa, jossa Suomen osallistumis päätöstä kyseiseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon ei ole tehty, on yksittäisen sotilaan lähettäminen edellyttänyt tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsittelyä, selvityksen antamista eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ja tasavallan presidentin päätöstä.

Lain 2 §:n 4 momentissa on jo nykyisellään säädetty puolustusministeriön mahdollisuudesta päättää Suomen osallistumisen vähäisestä muuttamisesta. Puolustusministeriön päätöksenteko-oikeutta olisi perusteltua laajentaa tilanteisiin, joissa kyse on yksittäisten sotilaiden lähettämisestä joko sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

### **Voimankäyttö**

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain voimakeinojen käyttöä koskeva 27 § koskee sanamuotonsa mukaisesti vain sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevia sotilaita. Jos lakiin lisätään sääntely sotilaiden lähettämisestä muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, on tarpeen muuttaa myös voimakeinojen käyttöä koskevan säännöksen sanamuotoa siten, että se soveltuu tarvittaessa myös näihin tilanteisiin.

Kuten sotilaallisessa kriisinhallinnassa, myös muussa kriisinhallinnassa palvelevan sotilaan palvelustehtävät perustuisivat operaatiolle asetettujen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamiseen. Operaation tehtävät ja tavoitteet perustuvat puolestaan operaation kansainvälisoikeudelliseen valtuutukseen eli mandaattiin. Operaation mandaatti sekä operaation toimeenpanijan suunnittelu- ja ohjausasiakirjat sekä mahdollisesti toimeenpanijan määrittämä tehtävänkuvaukset määräävät sen, edellytetäänkö tehtävässä voimakeinojen käyttöä.

Voimakeinojen käyttö on pykälässä rajoitettu kansainvälisen oikeuden perusperiaatteiden sekä operaatiolle vahvistettujen voimankäyttösääntöjen mukaiseksi. Kansainvälisen oikeuden periaatteista välttämättömyysperiaate näkyy pykälän 1 momentissa ja suhteellisuusperiaate ja voimankäytön minimoinnin periaate pykälän 2 momentissa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 5/2006 vp) on selostettu edellä mainittujen sisältöä. Voimakeinoja voidaan käyttää operaation tehtävän toteuttamiseksi ainoastaan silloin, kun se on operaation perimmäisten tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä (välttämättömyysperiaate). Voimakeinojen käyttö ei siis olisi mahdollista tapauksissa, joissa samaan lopputulokseen operaation tarkoituksen kannalta päästäisiin muilla toteuttamiskelpoisilla keinoilla. Hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana on voimankäytön suhteellisuus vastassa olevaan uhkaan nähden (suhteellisuusperiaate) sekä voiman käyttäminen ainoastaan siinä määrin, että saavutetaan kriisinhallintaoperaation toteuttamisen kannalta välttämätön tavoite (voimankäytön minimoinnin periaate). Hallituksen esityksessä todetaan, että tilanteessa on siis käytettävä lievintä mahdollista haluttuun päämäärään johtavaa voimakeinoja.

Oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä ei ole sotilaiden osalta erikseen säädetty. Kriisinhallintaan osallistuvat henkilöt varustetaan ja koulutetaan tehtävän edellyttämällä tavalla. Myös sotilaallisessa kriisinhallinnassa on tehtäviä, joissa voimankäyttövälineitä ei kanneta, kuten aseettomien sotilastarkkailijoiden (Unarmed Military Observers) tehtävät.

### ***Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevat sopimukset***

Suomi tekee YK:n kanssa aina osallistumissopimuksen yhteistyöpöytäkirjan muodossa osallistuesaan YK:n toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon. Suomen YK:n kanssa tekemät osallistumissopimukset vastaavat sisällöltään hyvin pitkälti toisiaan. Peruseriaatteet esimerkiksi korvausvastuusta ja kurinpidosta ovat samat.

Osallistumissopimusten hyväksymiseen sovelletaan Suomessa perustuslain 8 luvussa säädettyä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymismenettelyä. Nykyisin eduskunta hyväksyy siten jokaisen Suomen ja YK:n välisen YK:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista koskevan sopimuksen, minkä jälkeen sopimus saatetaan voimaan lailla ja asetuksella. Tämä merkitsee, että eduskunta hyväksyy kunkin sopimuksen perustuslain 94 §:n mukaisesti sen lisäksi, että osallistuu Suomen osallistumispäätöksen käsittelyyn sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n mukaisesti. Noudatettu menettely on aikaa vievä ja soveltuu huonosti operaation tiukkoihin valmisteluaikatauluihin. Esimerkiksi vuonna 2012 jouduttiin eduskunnalle antamaan UNIFIL-operaatiota koskevan yhteistyöpöytäkirjan hyväksymistä koskeva hallituksen esitys etukäteen luonnoksena UTP-kirjeen (UTP 8/2012 vp) liitteenä. Muodollinen hallituksen esityksen käsittely tapahtui jälkikäteen vasta joukkojen jo siirryttyä alueelle. Menettelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

## **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

### **3.1 Tavoitteet**

Esitettyjen muutosten tavoitteena on mahdollistaa Suomen osallistuminen täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa esitetään muutettavaksi siten, että lakia olisi mahdollista soveltaa sotilaiden lähettämiseen sotilastehtävään myös muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten poliittisiin operaatioihin taikka siviilikriisinhallintaan.

Tavoitteena on samalla keventää päätöksentekomenettelyä siltä osin, kuin kyse on yksittäisten sotilaiden lähettamisestä joko sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten poliittisiin operaatioihin taikka siviilikriisinhallintaan. Näissä tapauksissa asiasta päättäisi puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa lain 2 §:n 1 momentissa ja 3 §:n 1 momentissa säädettyä menettelyä enintään kymmenen henkilön määräämisestä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään. Puolustusministeriö voisi siten ulkoasiainministeriötä kuultuaan päättää sotilaiden lähettamisestä tapauksissa, joissa kyse ei ole useammasta henkilöstä muodostuvasta toiminnallisesta kokonaisuudesta, joka toimii yhtenäisen johdon alaisena.

Siviilikriisinhallinnan osalta noudatettaisiin siviilikriisinhallintalain mukaista päätöksentekoa. Siviilikriisinhallintalakia sovellettaisiin edelleen lähetettäessä sotilastaustainen, mutta vakituisesta sotilaspalveluksessa erossa oleva henkilö siviilitehtävään.

Samassa yhteydessä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain voimakeinojen käyttöä koskevan säännöksen sanamuotoa tarkistetaan siten, että säännös kattaisi tarvittaessa myös ne tilanteet, joissa sotilaita lähetettäisiin sotilastehtäviin muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Sotilaiden voimakeinojen käyttöä koskeva sääntely olisi muuten puutteellinen näiltä osin, kun sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia sovellettaisiin jatkossa myös sotilaiden lähettämiseen muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Ehdotetuista muutoksista aiheutuisi tarve täsmentää myös muiden sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännösten sanamuotoa sekä puolustusvoimista annetussa laissa säädettyä puolustusvoimien tehtävää osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi YK:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien yhteistyöpöytäkirjojen joustavan kansallisen käsittelyn perustuslakivaliokunnan aiempi kannanotto huomioon ottaen.

### 3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalan muuttamista siten, että sitä voitaisiin jatkossa soveltaa myös sotilaiden lähettämiseen sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

Hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä oli esillä myös vaihtoehto, jossa siviilikriisinhallintalakiin olisi lisätty sääntely sotilaan lähettamisestä muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Työryhmä piti kuitenkin parempana lisätä sääntely sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin muun muassa sotilaan oikeudellisen aseman ja palvelussuhteeseen liittyvien syiden vuoksi. Sotilas kuuluu valtion asevoimiin ja on sen johtosuhteiden alainen. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaiseen kriisinhallintaorganisaatioon voi kuulua lain mukaan kriisinhallintajoukkoja, erillisiä yksiköitä ja yksittäisiä henkilöitä. Kriisinhallintaorganisaatio kuuluu lain 5 §:n 3 momentin mukaisesti puolustusvoimiin ja on pääesikunnan alainen. Puolustusvoimiin kuuluva organisaatio on sotilaallisesti järjestetty. Toiminnallisesti kriisinhallintaorganisaatio on kriisinhallinnan toimeenpanijan alainen. Sotilaspuvun käyttö on yksi sotilaan ulkoisista tunnusmerkeistä, joka erottaa sotilaan siviilihenkilöstöstä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisessa palvelussuhteessa oleva on puolustusvoimista annetun lain 45 §:n mukaisesti velvollinen palveluksessa käyttämään puolustusvoimien sotilaspukua, jollei virkatehtävien laadun tai muun syyn vuoksi toisin määrätä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 28 §:n mukaan kriisinhallintapalveluksessa olevat henkilöt ovat myös sotilaita koskevan rikoslain 45 luvun säännösten alaisia ja heihin sovelletaan sotilaskurinpitolaain (331/1981) ja sen nojalla annettuja säännöksiä siltä osin kuin kyseisessä pykälässä ei toisin säädetä.

Koska sääntely sotilaiden lähettamisestä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan lisättäisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin, olisi tarpeen muuttaa myös voimakeinojen käyttöä koskevaa lain 27 §:n sanamuotoa siten, että se soveltuisi tarvittaessa sotilaan voimankäyttöön myös muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan kevennettäväksi niiltä osin kuin kyseessä on yksittäisten sotilaiden lähettäminen sotilaalliseen

kriisinhallintaan. Sotilaan lähettämisestä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan päättäisi jatkossa puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Jos kyse olisi sotilastehtävistä muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa, kuten siviilikriisinhallintaoperaatiossa, puolustusministeriö päättäisi samassa menettelyssä myös sotilaiden lähettämisestä näihin sotilastehtäviin. Ennen päätöstä puolustusministeriö kuulee ulkoasiainministeriötä.

Esityksessä ehdotetaan myös YK:n osallistumissopimusten kansallisen hyväksymismenettelyn ja voimaansaattamisen joustavoittamista. Tässä tarkoituksessa hallituksen esitystä valmistellut työryhmä tarkasteli kaikkiaan viittä vaihtoehtoa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:n muuttamiseksi. Vaihtoehdoista valikoitui malli, jonka mukaan eduskunnan aiemmin hyväksymän osallistumissopimuksen voimaansaattamislaki säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella koskemaan myös tulevia osallistumissopimuksia. Tällöin aiemmin hyväksytty voimaansaattamislaki kattaisi myös uuden sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ja lakia sovellettaisiin kyseessä olevaan operaatioon valtioneuvoston asetuksella säädetyistä ajankohdasta alkaen. Samalla asetuksella saatettaisiin voimaan sopimuksen asetuksentasoiset määräykset perustuslain 80 ja 95 §:n perusteella.

Toisena vaihtoehtona esitettiin valtuutussäännöksen muotoileminen siten, että säännöksessä todettaisiin aiemman eduskunnan hyväksymän sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltaminen tuleviin sopimuksiin. Ensimmäistä vaihtoehtoa pidettiin kuitenkin malliltaan selkeämpänä ja se vastasi paremmin perustuslakivaliokunnan aiempaa kannanottoa (PeVL 54/2005 vp).

Hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä käsiteltiin myös kolmea muuta vaihtoehtoa, joissa valtuutus muotoiltiin koskemaan uusien sopimusten voimaansaattamista valtioneuvoston asetuksella siltä osin kuin uusien sopimusten määräykset vastasivat asiasisällöltään kansallista lainsäädäntöä. Valtuutus muotoiltiin kolmella eri tapaa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa viitattiin suoraan niihin kansallisiin säädöksiin, joita myös sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset koskivat. Toinen vaihtoehto vastasi edellistä vaihtoehtoa muutoin, mutta säännöksessä yksilöitiin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset vain otsikkotasolla. Viimeisessä vaihtoehdossa käytettiin yleisempää muotoilua ”kansallisen lainsäädännön puitteissa”. Vaihtoehtoja ei otettu jatkotyön pohjaksi muun muassa siksi, että osallistumissopimusten määräysten ei katsottu kaikilta osin vastaavan kansallista lainsäädäntöä, vaan lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset sisälsivät myös poikkeuksia kansallisen lain säännöksiin. Neljännen ja viidennen vaihtoehtojen ongelmaksi muodostui myös säännösten väljyys, eikä niiden katsottu olevan tarpeeksi tarkkarajaisia.

Työryhmä päätyi siten esittämään ensimmäistä vaihtoehtoa, jossa valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin aiemman osallistumissopimuksen voimaansaattamislain soveltamisesta uuteen operaatioon. Jatkotyössä vaihtoehto kehittyi vielä siten, että aiemman operaation voimaansaattamislain nimike ehdotettiin muutettavaksi yleisempään muotoon, jolloin laki koskisi nimikkeeltään voimavarojen antamista YK operaatioon aiemman operaation nimeä mainitsematta. Lisäksi esitetään tarkistettavaksi voimassa olevan sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa koskevan 4 §:n sanamuotoa siltä osin kuin kyse on tasavallan presidentin asetuksenantovaltuudesta. Tarkoitus on osoittaa asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tosiasialliset talousarviovaikutukset aiheutuvat vasta niistä tapauskohtaisesti tehtävistä päätöksistä, jotka koskevat Suomen osallistumista tai yksittäisten sotilaiden lähettämistä kriisinhallintatehtävään. Lain soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös sotilaiden lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan avaa mahdollisuuden osallistua kriisinhallintatehtäviin aiempaa laajemmin. Myös tämä yhteistyö toteutetaisiin valtion talousarviossa kriisinhallintaan ulkoasiainministeriölle ja puolustusministeriölle myönnettyjen määrärahojen rajoissa sotilaalliseen kriisinhallintaan myönnettyistä määrärahoista. YK:n osallistumissopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen joustavoittamisen myötä hallitusten esitysten tekemisen tarve sopimusten osalta poistuisi, mikä vähentäisi hallituksen esitysten laatimisesta, kääntämisestä ja painattamisesta tähän saakka aiheutuneita kustannuksia.

### 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutusta ministeriöiden väliseen toimivallan jakoon. Ulkoasiainministeriö valmistelee edelleen Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamista koskevat päätökset. Osallistuspäätökseen liittyvät sotilaalliset ja puolustuspoliittiset perusteet valmistellaan edelleen puolustusministeriössä. Lakiehdotus keventäisi kuitenkin toteutuessaan yksittäisten sotilaiden lähettämistä sotilaalliseen kriisinhallintaan tai sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöksentekomenettelyä, koska päätös voitaisiin jatkossa tehdä puolustusministeriössä ulkoasiainministeriön kuulemisen jälkeen. Yksinkertaistettu päätöksentekomenettely merkitsisi mahdollisuutta aiempaa nopeampaan rekrytointiprosessiin yksittäisten sotilaiden osalta.

Harkittaessa osallistumista siviilikriisinhallintaoperaatioiden sotilaallisiin asiantuntijatehtäviin otetaan huomioon eri hallinnonalojen asiantuntemus koskien muun muassa tehtävän edellyttämää asiantuntijaprofiilia. Tähän saattaa liittyä kysymys siitä, edellyttääkö tehtävä voimankäyttövälineiden kantamista tai voimakeinojen käyttöä. Jos tehtävä huomioon ottaen on tarpeen arvioida myös sitä, soveltuisiko tehtävää parhaiten hoitamaan palveluksessa oleva tai palvelussuhteeseen otettava sotilas, tämä tehdään osana asian valmistelua kuulemalla asiasta puolustusministeriötä. Jos tehtävä edellyttää palveluksessa olevaa tai palvelussuhteeseen otettua sotilasta, noudatetaan asiantuntijan lähettämässä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia.

YK:n osallistumissopimusten käsittelymenettelyn keventäminen helpottaisi osaltaan yhteistyötä YK:n kanssa ja mahdollistaisi paremmin osallistumissopimusten tiukan valmisteluajataulun huomioon ottamisen. Joustavamman menettelyn myötä voitaisiin myös paremmin varmistua siitä, että osallistumissopimukset ovat voimassa, kun henkilöstöä siirtyy konfliktialueelle.

### **4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Lakiehdotus parantaa toteutuessaan Suomen mahdollisuuksia osallistua aiempaa laajemmin kansainvälisen kehityksen myötä muuttuneeseen kansainväliseen kriisinhallintaan ja parantaa Suomen valmiuksia lähettää nopeammin yksittäisiä sotilaita kriisinhallintatehtäviin.

## **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 2012 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2012 vp) kirjausten pohjalta. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin Suomen nykyisen lainsäädännön riittävyyden ja muutostarpeiden arviointi kattavasti, jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön. Työryhmässä olivat edustettuina ulkoasiainministeriön lisäksi tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia, sisäministeriö, puolustusministeriö, pääesikunta ja oikeusministeriö. Työryhmän tehtävänä oli selvittää Suomen nykyisen lainsäädännön riittävyys ja arvioida kattavasti sen muutostarpeet sekä laatia hallituksen esitys lainsäädännön muuttamiseksi.

Työryhmä luovutti mietintönsä 4 päivänä marraskuuta 2014.

### **5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

Ulkoasiainministeriö pyysi kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita koskevasta mietinnöstä lausunnot .... Lausunnoissa..

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain muuttamisesta

1 §. *Lain soveltamisala.* Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännökset eivät tällä hetkellä mahdollista sotilaiden lähettämistä muuhun kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Myöskään siviilikriisinhallintalain perusteella ei ole mahdollista päättää sotilaan lähettamisestä sotilastehtävään siviilikriisinhallinnassa, koska laissa säädetään vain siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla. Käytännössä on kuitenkin ilmennyt tarve lähettää yksittäisiä sotilaita sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, mukaan lukien siviilikriisinhallinta ja poliittiset operaatiot. On myös esiintynyt tilanteita, joissa sotilaita olisi tarve lähettää kriisinhallintaan, jota ei ole toteutettu sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla, mutta kuitenkin tehtävään on tarvittu puolustusvoimien erityisosaamista.

Sotilastehtävällä tarkoitetaan tässä yhteydessä tehtävää, jossa operaation tehtävänkuvaus edellyttäisi, että tehtävää hoitaisi sotilas taikka tehtävää, jonka tehtävänkuvaus huomioiden tehtävään katsottaisiin parhaiten soveltuvan palveluksessa oleva tai palvelussuhteeseen otettu sotilas. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisten välisen koordinaation tarve korostuisi. Lähetettävä henkilö voisi näin ollen olla esimerkiksi ammattisotilas, jolla tarkoitetaan sotilasvirassa palvelevaa sekä sotilasta, joka on nimetty puolustusvoimissa määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättyinä sotilastehtävään taikka vakinaisesta palveluksesta eronnut (evp) tai muu reserviläinen. Sotilastehtävästä johtuen olisi perusteltua, että tehtävään lähetettävä henkilö otettaisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaiseen palvelussuhteeseen ja tästä seuraisivat kyseisestä palvelussuhteesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaiset sotilastehtävät rahoitettaisiin valtion talousarviossa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokkiin sotilaalliseen kriisinhallintaan myönnettyistä määrärahoista, siten kuin 5 §:ssä säädetään. Päätöksentekomenettelystä säädettäisiin lain 2 §:ssä.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan säädetään siviilikriisinhallintalaissa, eikä noudatettua käytäntöä ole tarkoitus muuttaa. Siviilikriisinhallintalakia sovellettaisiin nykyisen käytännön mukaisesti edelleen myös silloin, kun kyse olisi henkilön lähettamisestä kriisinhallintatehtävään siviilikriisinhallintaoperaatioissa, jossa edellytettäisiin sotilaallista asiantuntemusta, mutta jossa kyse ei olisi edellä tarkoitettua sotilastehtävästä. Siviilikriisinhallintalaki koskisi edelleen myös pelastuslain (468/2003) 49 §:ssä tarkoitettua humanitaarista apua.

2 §. *Osallistumisesta ja varautumisesta päättäminen.* Pykälän voimassa olevaan 4 momenttiin esitetään lisättäväksi säännös siitä, että puolustusministeriön on ennen osallistumisen vähäistä muuttamista koskevaa päätöstä kuultava ulkoasiainministeriötä. Säännöksellä vahvistettaisiin jo nykyisellään noudatettu käytäntö, jonka mukaisesti muutokset valmistellaan yhteistyössä puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön välillä. Momentin ensimmäinen virke kattaisi nykyiseen tapaan esimerkiksi tilanteet, joissa tasavallan presidentin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta tekemää 1 momentissa tarkoitettua päätöstä myöhemmin muutettaisiin esimerkiksi siten, että osallis-

tuvien sotilaiden määrää lisättäisiin tai vähennettäisiin taikka osallistumisen määräaika jatkettaisiin niin, että muutosta olisi kokonaisuutena arvioiden pidettävä vähäisenä.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisäksi lisättäväksi mahdollisuus puolustusministeriön päätökseen ulkoasiainministeriötä kuultuaan tilanteissa, joissa on kyse sotilaiden lähettämisestä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Samaa menettelyä sovellettaisiin myös, jos lähetettäisiin sotilaita sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

Säännös koskisi siten ensinnäkin sotilaan lähettämistä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Säännös koskisi esimerkiksi tilannetta, jossa päätöstä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ei olisi tehty, mutta Suomen olisi mahdollista lähettää yksittäisiä sotilaita esimerkiksi esikunta-, neuvonantaja-, kouluttaja- tai asiantuntijatehtäviin taikka muuten luonteeltaan tai kestoltaan rajattuihin tehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Tasavallan presidentti päättäisi edelleen lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti Suomen osallistumisesta sotilastarkkailijaoperaatioihin ja 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin korkeisiin sotilastehtäviin. Tasavallan presidentti päättäisi myös lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan silloin, kun kyse ei ole yksittäisistä sotilastehtävistä vaan useammasta henkilöstä muodostuvasta toiminnallisesta kokonaisuudesta, joka toimii yhtenäisen johdon alla. Ehdotetulla muutoksella ei olisi siten tarkoitus näiltä osin muuttaa lain 2 §:n 1 momentissa ja 3 §:n 1 momentissa säädettyä menettelyä enintään kymmenen henkilön määräämisestä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään.

Toiseksi säännös koskisi sotilaiden lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten siviilikriisinhallintaoperaatioon tai YK:n poliittiseen operaatioon. Ehdotetulla säännöksellä ei olisi vaikutusta siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevaan päätöksentekoon. Ulkoasiainministeriö käsittelee edelleen siviilikriisinhallintalain 3 §:n 1 momentin mukaisesti siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Kuten tähänkin asti siviilikriisinhallintalain mukaista päätöksentekomenettelyä sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa henkilö, jolla on sotilaallista asiantuntemusta, päätettäisiin lähettää siviilikriisinhallintaoperaatioon muuhun kuin sotilastehtävään.

Rajanvetoa jouduttaisiin tekemään kriisinhallinnassa siltä osin, täyttääkö toiminta määritelmän ”sotilaallisin keinoin ja pääosin sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä”, joka sisältyy sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain hallituksen esitykseen (HE 5/2006 vp, s. 38/I). Näissä tapauksissa sovellettaisiin lain 2 §:n 1 momentissa säädettyä sotilaallista kriisinhallintaa koskevaa päätöksentekomenettelyä.

Eduskunnan osallistumista koskevaa lain 3 §:ää ei sovellettaisi edellä kuvattuun puolustusministeriön päätöksentekoon. Eduskunnalle annetaan tietoja perustuslain 97 §:n mukaisesti ajankohtaisista kriisinhallintaan liittyvistä asioista. Lisäksi eduskunnalle annetaan tiedoksi kaksi kertaa vuodessa perustuslain 97 §:n mukaisesti katsaus Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallintaan. Katsaus käsitellään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa. Tämä palvelee myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteen toteutumista.



3 §. *Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon.* Pykälän 1 momentissa olevaa viittausta lain 2 §:ään tarkennettaisiin viittauksella 2 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään tasavallan presidentin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta tekemästä päätöksestä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tai osallistumisen lopettamisesta. Lisäksi säännöstä tarkennettaisiin korvaamalla käsite ”sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään määrääminen” käsitteellä ”Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan”. Lisäyksellä ja muutoksilla selvennettäisiin eroa 2 §:n 4 momenttiin ehdotettuun puolustusministeriön päätöksentekoon, joka koskisi sotilaiden lähettämistä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan ja johon ei sovellettaisi lain 3 §:ää. Selvennyksellä ei siten olisi tarkoitus muuttaa nykyistä menettelyä siltä osin kuin kyse on yhtenäisen johdon alla toimivan enintään kymmenen henkilön muodostaman toiminnallisen kokonaisuuden osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka osallistumisesta sotilastarkkailijaoperaatioihin tai lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin korkeisiin sotilastehtäviin. Näissä tapauksissa valtioneuvoston olisi edelleen kuultava eduskuntaa tai annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä tasavallan presidentille.

4 §. *Osallistumissopimukset.* Pykälän ensimmäisen virkkeen sisältämä tasavallan presidentin asetukseenantovaltuus säätää Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen (SopS 65/1997) määräysten soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan muutettaisiin valtioneuvoston asetukseenantovaltuudeksi. Perustuslain 80 §:stä johtuu, että jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto (HE 60/2010 vp, s. 46).

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, joka sisältäisi valtuuden säätää valtioneuvoston asetuksella kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamiseksi voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (411/2012), jäljempänä UNIFIL-voimaansaattamislaki, soveltamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehtyihin osallistumissopimuksiin. Koska säännökseen sisällytetty UNIFIL-voimaansaattamislain nimike sisältää nyky muodossaan myös voimaansaattamislain kohteena olleen operaation toimipaikan ja nimen ”Libanonissa (UNIFIL)”, lain nimikettä esitetään samassa yhteydessä muutettavaksi yleisempään muotoon poistamalla nimikkeestä ”Libanonissa (UNIFIL)”. Tällöin lakiin kirjatussa valtuudessa ei näkyisi harhaanjohtavasti yksittäisen operaation nimi, vaan laki koskisi muutetun nimikkeensä mukaisesti yleisesti voimavarojen antamista YK-operaatioon. Valtuutusta voitaisiin soveltaa myöhemmin tehtäviin YK:n operaatiosopimukseen siltä osin kuin niiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset vastaisivat UNIFIL-operaation voimaansaattamislain voimaansaattamislain lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Oletettavaa on, että määräykset myöhemmissä sopimuksissa olisivat identtiset, koska osallistumissopimukset perustuvat YK:n yhteistyöpöytäkirjan malliin. Valtuutus mahdollistaisi muun muassa osallistumissopimusten tekemisen tasavallan presidentin päätöksellä ja niiden voimaansaattamisen valtioneuvoston asetuksella sen jälkeen, kun operaatioon osallistumista koskeva päätös on tehty tässä laissa säädettyjä menettelytapoja noudattaen. Samalla valtioneuvoston asetuksella saatettaisiin myös mainittu laki soveltuvaksi kyseessä olevaan osallistumissopimukseen. Luonnos kyseiseksi valtioneuvoston asetukseksi on hallituksen esityksen liitteenä.

5 §. *Organisaatio ja henkilöstö.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi "1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan". Muutos ottaisi huomioon lain 1 §:ään ehdotetun soveltamisalan muutoksen, jonka mukaan lakia sovellettaisiin myös sotilaan lähettämiseen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Myös tästä aiheutuvat kulut katettaisiin valtion talousarviossa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokkiin sotilaalliseen kriisinhallintaan myönnettyistä määrärahoista.

6 §. *Koulutus ja harjoitukset.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi sääntely, jonka mukaan puolustusvoimat huolehtisi sotilaallisen kriisinhallinnan koulutuksen ja harjoitusten lisäksi osaltaan myös sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan lähetettävien sotilaiden koulutuksesta ja harjoituksista. Tämä olisi tarpeen, koska kyseessä olisi nimenomaan sotilastehtävä. Tarvittaessa lähetettävälle voitaisiin antaa myös siviilikriisinhallinnan koulutusta. Lain muissa pykälissä (esimerkiksi 25 §, virkavapaus ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen, 26 § verotus ja 28 § rikosoikeudellinen vastuu) viitataan myös 6 §:ssä tarkoitettuun koulutuksessa oleviin, joten näin myös sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan lähetettävät sotilaat tulisivat näiden sääntelyiden piiriin.

10 §. *Palvelussuhteen päättymisen.* Koska lain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että se koskisi myös sotilaan lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, pykälän 2 momenttia olisi tarpeen muuttaa poistamalla sana "sotilaalliseen". Kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvan palvelussuhde päättyisi siten, kun määräaika päättyisi tai osallistuminen kriisinhallintaan lopetettaisiin.

27 §. *Voimakeinojen käyttö.* Pykälän 1 momentista poistettaisiin sana "sotilaallisessa", jotta voimakeinojen käyttöä koskeva säännös kattaisi tarvittaessa myös tilanteet, joissa sotilas lähettäisiin sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan ja tehtävässä edellytettäisiin voimakeinojen käyttöä. Säännöksessä voimakeinojen käyttö on rajoitettu palvelustehtävän suorittamiseen ja kansainvälisen oikeuden perusperiaatteiden sekä operaatiolle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaiseksi. Vaikka säännös muutetussa muodossaan koskisi samansisältöisenä voimakeinojen käyttöä myös sotilastehtävässä siviilikriisinhallinnassa tai muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa, vahvistetut voimankäytösäännöt sekä oikeus käyttää voimaa voivat poiketa tyyppillisistä sotilaallisen kriisinhallintaoperaation voimankäytösäännöistä. Toisin kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa, siviilikriisinhallintaoperaatioissa ei pääsääntöisesti ole oikeutta käyttää voimakeinoja tai kantaa voimankäyttövälineitä. Suomen lähettäessä sotilaita sotilastehtäviin siviilikriisinhallintaoperaatioihin, tulee jokaisen sotilaan kohdalla erikseen arvioitavaksi ja päätettäväksi, edellyttääkö kyseisen henkilön toimenkuva siviilikriisinhallintaoperaatiossa voimankäyttövälineiden kantamista tai oikeutta voimakeinojen käyttöön. Arvioinnissa otetaan huomioon siviilikriisinhallintaoperaation mandaatti ja operaation muut ohjausasiakirjat sekä henkilön toimenkuva.

30 §. *Vahingonkorvaus.* Puolustusvoimat siirtyy 1 päivänä tammikuuta 2015 uuteen johtamis- ja hallintojärjestelmään. Pykälän 4 momentissa tarkoitettujen kriisinhallintahenkilöstön henkilökohtaisen omaisuuden korvaamista koskevat päätökset tehtäisiin kriisinhallintaoperaation johtovastuussa olevassa puolustushaarassa.

31 §. *Kriisinhallintahenkilöstörekisterin käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjä.* Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin lain soveltamisalan laajentamisesta johtuva lisäys. Lain perusteella lähetettäisiin jatkossa henkilöitä sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

hallintaan. Kriisinhallintahenkilöstörekisterin tietoja olisi tarpeen käyttää myös valittaessa henkilöitä näihin tehtäviin sekä niihin liittyvän koulutuksen ja palveluksen suunnittelussa ja järjestämisessä.

33 §. *Tietojen luovuttaminen, säilytysaika ja muu käsittely.* Lain soveltamisalan laajentamisesta johtuen olisi tarpeen lisätä pykälän 1 momenttiin, että tietoja voidaan luovuttaa sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös henkilöiden valitsemiseksi sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Tietoja voitaisiin luovuttaa näissäkin tapauksissa voimassaolevan säännöksen mukaisesti ulkoasiainministeriölle, sisäministeriölle ja kriisinhallintaoperaation toimeenpanijalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että rekisterissä olevia tietoja voitaisiin säilyttää aiemmin säädetyn kahden vuoden sijaan enintään kymmenen vuoden ajan. Rekisterissä olevia tietoja pystyttäisiin käyttämään aiempaa tehokkaammin hyväksi. Erityisesti tietoja aiemmasta kokemuksesta kriisinhallintatehtävissä voitaisiin hyödyntää aiempaa paremmin, jos henkilö hakisi kriisinhallintatehtäviin yli kahden vuoden kuluttua aiemmasta kriisinhallintatehtävästään.

## 1.2 Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

2 §. *Puolustusvoimien tehtävät.* Voimassaolevan pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Koska sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa muutettaisiin niin, että se koskisi myös sotilaan lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, olisi tarpeen lisätä pykälän 1 momentin 3 kohtaan osallistuminen sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa, jotta puolustusvoimien tehtävät kattaisivat myös tämän.

13 §. *Sotilaallinen kriisinhallinta.* Koska sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa muutettaisiin niin, että se koskisi myös sotilaan lähettämistä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, pykälää olisi tarpeen muuttaa lisäämällä siihen osallistuminen sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Vastaava muutos tulisi tehdä myös pykälän edellä olevaan väliotsikkoon ja pykälän otsikkoon. Viittaussäännöksen mukaisesti puolustusvoimat osallistuisiis kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa, siten kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetään.

## 1.3 Laki voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain muuttamisesta

Lain nimikkeestä poistettaisiin sanat ”Libanonissa (UNIFIL)”. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:n 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi valtuutussäännös, jossa tuleviin YK:n osallistumissopimuksiin voitaisiin soveltaa kyseessä olevaa lakia. Ehdotetulla muutoksella lain nimike muutettaisiin yleisempään muotoon ja nimikkeen tapauskohtainen luonne tiettyä operaatiota koskevana poistettaisiin, jolloin valtuutussäännös ei harhaanjohtavasti viittaisi muuhun operaatioon.

## 2 Voimaantulo

Lakien on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

## 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

### *Sotilaiden lähettämisestä yksittäisiin sotilastehtäviin*

Voimassa olevassa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa on olemassa mahdollisuus osallistumisen vähäiseen muuttamiseen puolustusministeriön päätöksellä (2 § 4 mom.). Näin ollen jo voimassa olevassa laissa on puolustusministeriölle osoitettu osallistumista koskevaa päätöksenvalttaa. Kyseisen lainkohdan nojalla puolustusministeriö voi päättää tasavallan presidentin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta tekemän osallistumispäätöksen muuttamisesta esimerkiksi siten, että osallistuvien sotilaiden määrää lisätään tai vähennetään taikka osallistumisen määräaikaa jatketaan niin, että muutosta on kokonaisuutena arvioiden pidettävä vähäisenä. Perustuslakivaliokunta ei ole nostanut tätä kysymystä esille ongelmana käsitellessään ehdotusta nyt voimassa olevaksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetuksi laiksi (PeVL 6/2006 vp - HE 5/2006 vp). Uutta aiempaan lakiin verrattuna olisi siten vain nyt esitetty lisäys 2 §:n 4 momenttiin, joka mahdollistaisi puolustusministeriön päätöksen ulkoasiainministeriötä kuultuaan tilanteessa, jossa on kyse sotilaiden lähettämisestä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan ilman, että taustalla olisi tasavallan presidentin valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta tekemä osallistumispäätös. Puolustusministeriön lähettämispäätökset koskisivat yksittäisiä sotilaita ja olisivat verrattavissa ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallintalain nojalla tekemiin päätöksiin, jotka koskevat yksittäisten asiaintuntijoiden lähettämistä siviilikriisinhallintaan. Tasavallan presidentti päättäisi edelleen lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti Suomen osallistumisesta sotilastarkkailijaoperaatioihin ja 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin korkeisiin sotilastehtäviin. Tasavallan presidentti päättäisi myös lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan silloin, kun kyse ei ole yksittäisistä sotilastehtävistä, vaan useammasta henkilöstä muodostuvasta toiminnallisesta kokonaisuudesta, joka toimii yhtenäisen johdon alla. Ehdotetulla lisäyksellä ei olisi siten myöskään tarkoitus muuttaa lain 2 §:n 1 momentissa ja 3 §:n 1 momentissa säädettyä menettelyä enintään kymmenen henkilön määräämisestä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, mikä kuuluisi vastaavasti tasavallan presidentin päätettäväksi.

Perustuslain 58 §:n 6 momenttiin sisältyvän lakivarauksen mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Sääntelyvarauksessa on kysymys toimeksiannosta säätää menettelystä tavallisen lain tasolla, ja se koskee yksinomaan päätöksentekomenettelyä eikä sillä ole vaikutusta valtioelinten väliseen perustuslain 93 §:n mukaiseen toimivallanjakoon (PeVM 9/2010 vp, s. 12). Nyt ehdotetulla säännöksellä osoitetaan jo aiemmin käyttöön otetussa menettelyssä puolustusministeriölle hyvin rajoitetusti lisää toimivaltaa. Säännöksellä ei puututa valtion ylimpien toimielinten suhteita ja päätöksentekomenettelyjä koskeviin perusratkaisuihin tavalla, joka olisi ristiriidassa perustuslain sisältämän valtioneuvoston yleisistunnon, tasavallan presidenttiä tai eduskuntaa koskevan toimivaltasääntelyn kanssa.

### ***Voimankäyttö muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa***

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain voimakeinojen käyttöä koskeva 27 § koskee sanamuotonsa mukaisesti vain sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevia sotilaita. Lain 1 §:ään lisättäväksi ehdotettu sääntely sotilaiden lähettämisestä muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan edellyttäisi myös voimakeinojen käyttöä koskevan 27 §:n sanamuodon muuttamista siten, että se soveltuisi tarvittaessa myös muun kansainvälisen kriisinhallinnan tilanteisiin. Ehdotetulla 27 §:n muutoksella toteutettaisiin vaatimusta siitä, että oikeudesta voimakeinojen käyttöön tulee kunkin viranomaisen tai tehtävän osalta säätää erikseen.

### ***YK:n osallistumissopimuksien soveltamista koskeva valtuutus***

Yhteistyöpöytäkirjoille, jotka koskevat Suomen osallistumista YK:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin, on säännönmukaisesti pyydetty eduskunnan hyväksyminen, koska ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tällaisia määräyksiä ovat ensinnäkin joukkojen kurinpitoon liittyvät määräykset. Näistä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 28 §:ssä, sotilaskurinpitolaissa, sotilasoikeudenkäyntilaissa, esitutkintalaissa sekä rikoslaissa, erityisesti sen 1 ja 45 luvussa. Lisäksi eduskunnan suostumusta ovat edellyttäneet määräykset, joissa määrätään vahingonkorvausvastuun jakautumisesta YK:n ja Suomen välillä. Pöytäkirjan mukaan Suomen hallitus sitoutuu korvaamaan YK:n omaisuudelle aiheutetun vahingon, jos se on aiheutettu operaatioon liittyvien toimien ulkopuolella. Käytännössä kriisinhallintahenkilöstö on palveluksessa koko operaatioon osallistumisen ajan, joten suomalaisen henkilöstön aiheuttamissa vahingoissa on Suomen lainsäädännön näkökulmasta kysymys palveluksessa aiheutetusta vahingosta, josta valtio on vahingonkorvauslain nojalla korvausvelvollinen. Pöytäkirjat on tähän saakka saatettu voimaan lailla ja asetuksella.

Vuonna 2005 perustuslakivaliokunta käsitteli laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi koskevan hallituksen esityksen yhteydessä valtuutusäännöstä osallistumissopimuksia koskevan malliyhteistyöpöytäkirjan hyväksymiseksi (HE 110/2005 vp, 4 §). Perustuslakivaliokunta totesi, että malliyhteistyöpöytäkirjan hyväksymisessä on kyse sopimuksen ennakkollisesta hyväksymisestä ja edellytti, että kyseinen kohta pitäisi poistaa säännöksestä, jotta laki voitaisiin hyväksyä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 54/2005 vp). Samassa yhteydessä valiokunta katsoi, että ehdotus on perustuslain kannalta ongelmaton siltä osin kuin siinä on kysymys mahdollisuudesta asetuksella laajentaa sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa. Asetuksella voidaan valiokunnan mielestä säätää vain siitä, että kyseisiä valtiosopimuksia tai oikeastaan niiden voimaansaattamislakeja sovelletaan 4 §:ssä mainittuihin tehtäviin ja niitä suorittaviin joukkoihin. Tämän mukaisesti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 § sisältää nyky muodossaan valtuuden säätää valtioneuvoston asetuksella mainittujen sopimusten soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan.

Lain 4 §:ään esitetään lisättäväksi 2 momentti, jossa mahdollistettaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella aiemmin hyväksytyyn YK:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaation osallistumissopimuksen voimaansaattamislain soveltamisesta myöhempään Suomen YK:n kanssa tekemään osallistumissopimukseen. Rakenteeltaan valittu sääntelytapa vastaa pitkälti edellä kuvattua lain 4 §:n sisältämää valtuutusta sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumista tehtyjen valtiosopimusten soveltamisesta, joka on hyväksytty eduskunnan myötävaikutuksella (PeVL 54/2005 vp, s.6). Lain tasoiset perussäännökset sisältyisivät siten osallistumissopimusten osalta aiempaan UNIFIL- opera-

tiota koskeneeseen voimaansaattamislakiin (411/2012, UNIFIL-laki). Valtuutussäännöksessä tarkoitettuja asioita koskevat perussäännökset sisältyisivät siten lakiin ja valtuutus rajautuisi lain soveltamisalan sääntelyyn. Valtuuden soveltamisen edellytyksenä on, että uuden sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset vastaavat aiemmin voimaansaattatun osallistumissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Valtuutus merkitsisi, että UNIFIL-lailla voimaansaattatun sopimuksen kanssa identtiset osallistumissopimukset eivät jatkossa tulisi enää eduskunnan hyväksyttäväksi perustuslain 94 §:n perusteella, vaan sopimukset hyväksyisi tasavallan presidentti ja niiden voimaansaattamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Samalla valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain soveltamisesta kyseessä olevaan osallistumissopimukseen.

Edellä olevan johdosta hallitus katsoo, että lakiehdotus ei sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä ja että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki**  
**sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 4 momentti, 3 §:n 1 momentti, 4-6 §, 10 §:n 2 momentti, 27 §:n 1 momentti, 30 §:n 4 momentti, 31 §:n 2 momentti ja 33 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 30 §:n 4 momentti laissa 848/2009 sekä *lisätään* 4 §:ään uusi 2 momentti, seuraavasti:

## 1 §

*Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan **ja sotilaiden lähettämisestä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan**, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta.

## 2 §

*Osallistumisesta ja varautumisesta päättäminen*

Puolustusministeriö voi **ulkoasiainministeriötä kuultuaan** päättää osallistumisen vähäisestä muuttamisesta. Puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuultuaan päättää myös **sotilaiden lähettämisestä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan tai sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan**.

## 3 §

*Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon*

Ennen 2 §:n **1 momentissa** tarkoitetun Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. 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.

## 4 §

*Osallistumista koskevat sopimukset*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisen veloitteen voimaansaattamiseksi säätää voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (411/2012) soveltamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehtyihin osallistumissopimuksiin.

## 5 §

*Organisaatio ja henkilöstö*

Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ja **1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan** siihen valtion talousarviossa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokissa myönnettyjen määrärahojen rajoissa.

## 6 §

*Koulutus ja harjoitukset*

Puolustusvoimat huolehtii sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämien valmiuksien luomiseksi tarvittavasta koulutuksesta ja harjoituksista. **Puolustusvoimat huolehtii osaltaan myös sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan lähetettävien sotilaiden koulutuksesta ja harjoituksista.** Suomalaiset sotilasosastot ja yksittäiset suomalaiset voivat osallistua koulutukseen ja harjoituksiin ulkomailla. Koulutusta ja harjoituksia voidaan järjestää Suomessa myös ulkomaisille sotilasosastoille ja yksittäisille ulkomaalaisille.

## 10 §

*Palvelussuhteen päätyminen*

Muun kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvan kuin kriisinhallintajoukon komentajan palvelussuhde päättyy, kun 9 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu määräaika päättyy taikka kun osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan lopetetaan.

## 27 §

*Voimakeinojen käyttö*

~~Sotilaallisessa~~ Kriisinhallinnassa palvelevalla sotilaalla on palvelustehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja.



30 §  
*Vahingonkorvaus*

Korvauksen myöntää ja suorittaa kriisinhallintajoukko tai **kriisinhallintaoperaation johtovastuussa oleva puolustusvoimien puolustushaaraesikunta**. Korvausta on haettava kirjallisesti vuoden kuluessa vahingon aiheutumisesta. Korvaushakemukseen on liitettävä luotettava selvitys vahinkotapahtumasta.

-----

31 §  
*Kriisinhallintahenkilöstörekisterin käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjä*

Rekisteriin talletettuja tietoja voidaan käyttää valittaessa henkilöitä sotilaalliseen kriisinhallintaan **ja sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan** sekä koulutuksen ja palveluksen suunnittelussa ja järjestämisessä.

-----

33 §  
*Tietojen luovuttaminen, säilytysaika ja muu käsittely*

Kriisinhallintahenkilöstörekisterissä olevia tietoja voidaan henkilöiden valitsemiseksi sotilaalliseen kriisinhallintaan **ja sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan** luovuttaa ulkoasiainministeriölle, sisäasiainministeriölle ja kriisinhallintaoperaation toimeenpanijalle. Tietoja voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Tässä laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa olleen henkilön tietoja säilytetään rekisterissä enintään **kymmenen** vuoden ajan viimeisen palvelussuhteen päättymisestä.

-----

Tämä laki tulee voimaan      päivänä                      kuuta 20      .

2.

**Laki  
puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 3 kohta sekä 13 § ja sen edellä oleva väliotsikko seuraavasti:

2 §

*Puolustusvoimien tehtävät*

-----

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

-----

*Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa*

13 §

*Sotilaallinen kriisinhallinta ja sotilastehtävät muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa*

Puolustusvoimat osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ***ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa*** siten kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) säädetään.

\_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan      päivänä      kuuta 20      .

3.

**Laki  
voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa  
(UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan  
lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain  
nimikkeen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (411/2012) nimike seuraavasti:

**Laki voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

\_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan      päivänä      kuuta 20      .

### Luonnostelua ns. laaja-alaiseksi erillislainsiksi

Tämän liitteen tarkoituksena on havainnollistaa ja kuvata esimerkinomaisesti horisontaalista lainsäädäntövaihtoehtoa. Koska kysymyksessä on yksi esillä oleva vaihtoehto, työryhmässä ei pidetty tässä vaiheessa tarpeellisenä sopia yhteisesti liitteessä kuvatun vaihtoehdon sanamuodoista ja yksityiskohdista. Työryhmässä käydyissä keskusteluissa sisäministeriön edustajat katsoivat, että mietintöön ei olisi tullut sisällyttää liitettä.<sup>67</sup>

### "Laki päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä"

#### 1 § Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asioissa tai muissa asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä. Kansainvälisellä avulla tarkoitetaan Suomen toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle niiden pyynnöstä antamaa apua ja vastaavasti apua, jota Suomi pyytää toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä.

Tämä laki ei koske päätöksentekoa valtion kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavassa toiminnassa, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettavassa toiminnassa, kriisinhallinnassa, josta säädetään laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan eikä toiminnassa, josta säädetään rajavartiolaitain (578/2005) 15 a §:ssä.

Laki sisältäisi säännökset apua annettaessa ja pyydetessä noudatettavasta päätöksentekomenettelystä. Lailla ei olisi vaikutusta valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin menettelyihin, joista säädetään perustuslain 8 luvussa. Jos avun antaminen tai pyytäminen edellyttäisi uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa perustuslain 93-95 §:n säännöksiä.

Laissa ehdotettaisiin säädettäväksi kansallisesta päätöksentekomenettelystä, jota sovellettaisiin kansainvälisen avun antamiseen ja pyytämiseen ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asioissa tai asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä. Päätöksenteosta muissa tilanteissa säädettäisiin toimialakohtaisessa lainsäädännössä, kuten puolustusvoimista annetussa laissa, pelastuslaissa, rajavartiolaissa ja poliisilaissa sekä muussa sovellettavassa lainsäädännössä. Lain tarkoituksena ei ole luoda esteitä tai hidastaa olemassa olevien kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevien mekanismien ja välineiden soveltamista, kuten EU:n pelastuspalvelumekanismiin, Frontexin rajavartijaryhmien taikka Prüm-päätöksen mukaista toimintaa.

Pykälän 1 momentissa ei rajattaisi päätöksentekomenettelyn soveltamisalaa määrittelemällä avunpyytämisen tai -antamisen tilanteita tai keinoja erikseen. Näin ollen apu voisi sisältää myös sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua. Laissa säädetty päätöksentekomenettely tulisi sovellettavaksi tilan-

<sup>67</sup> Ks. Sisäministeriön työryhmäkäsittelyssä esittämä kanta mietinnön s. 72 ja 75.

teissa, joissa pykälän 1 momentissa säädetty kynnys ylittyisi. Lain soveltamisalaan ei sisältyisi maantieteellistä rajoitusta. Lakia voitaisiin siten soveltaa päätöksenteossa, joka koskee avun antamista Euroopan unionin alueelle ja sen ulkopuolelle taikka avun pyytämistä Euroopan unionin alueelta tai sen ulkopuolelta.

Laki tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa kyse olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä taikka laajakantoisesta tai periaatteellisesti tärkeästä kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskevasta asiasta päättämisestä. Tällöin voisi olla kysymyksessä sellainen laaja ja monialainen avunantotilanne, jossa tilanteen laajakantoisuudesta tai periaatteellisesta tärkeydestä johtuen tarvittaisiin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoa. Tällöin kyse voisi olla useamman ministeriön toimialaan kuuluvasta tilanteesta. Samoin tällaisia voisivat olla tilanteet, jotka olisivat erityisen riskialttiita taikka esimerkiksi tilanteet, joissa sotilaallisen avun osalta voisi tulla kyseeseen voimakeinojen käyttö. Erityisen riskialttiina tilannetta voitaisiin pitää ainakin silloin, kun vaarana olisi, että apua antava henkilöstö joutuisi aseellisen uhan kohteeksi ja apua pyytävän valtion viranomaiset eivät pystyisi suojaamaan heitä. Jos kynnys ei ylittyisi, sovellettaisiin edelleen edellä mainittuja toimialakohtaisia säädöksiä ja muuta sovellettavaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi pelastuslain 38 §:n mukaan sen lisäksi, mitä valtioiden välillä on sovittu, sisäministeriö voi toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Sisäministeriö päättää näin ollen avun antamisesta ulkomaille silloin, kun apu kuuluu pelastustoimeen ja kyse ei ole tässä laissa tarkoitettusta ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä taikka laajakantoisesta tai periaatteellisesti tärkeästä asiasta.

Lakia sovellettaisiin siten esimerkiksi päätöksentekoon, joka koskisi avun antamista ja pyytämistä EU:n yhteisvastuulausekkeen perusteella, kun apua annettaisiin terrori-iskun taikka ihmisen tai luonnon aiheuttaman suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman taikka niiden uhan johdosta edellyttäen, että pykälän 1 momentissa säädetty kynnys ylittyisi. Kynnyksen voitaisiin katsoa ylittyvän esimerkiksi yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa 24 päivänä kesäkuuta 2014 tehdyn neuvoston päätöksen (2014/415/EU) 5 artiklan 3 kohdan a-c alakohdassa säädettyissä tilanteissa, joissa komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan on esitettävä neuvostolle ehdotuksia, jotka koskevat jäsenvaltioiden erityistoimenpiteitä, jotka eivät kuulu olemassa olevien välineiden piiriin.

Vastaavasti lakia voitaisiin soveltaa avun antamiseen tai pyytämiseen pohjoismaisessa yhteistyössä tai kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien mekanismien perusteella, mikäli pykälän 1 momentissa säädetty kynnys ylittyisi.

Lakia sovellettaisiin myös EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanoon. Kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymistä ja lakia sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 23/2008 vp) on todettu, EU:n keskinäisen avunannon lauseke olisi rinnastettava Suomen lainsäädännössä YK:n peruskirjan 51 artiklan pohjalta tapahtuvaan kollektiiviseen puolustukseen aseellisen hyökkäyksen tilanteissa. Tämä koskisi Suomen aseellisen hyökkäyksen johdosta antamaa tai saamaa sotilaallista apua. Avunantolauseketta katsottiin hallituksen esityksessä voitavan poikkeuksellisesti soveltaa myös muissa kuin peruskirjan

51 artiklan tarkoittamissa hyökkäystilanteissa EU:n perussopimusten yleisen solidaarisuuden perusteella taikka jos Suomen avunantotoimet käsittäisivät muuta kuin sotilaallista apua. Ehdotettua lakia voitaisiin soveltaa kaikkiin näihin tilanteisiin. YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisiin toimiin osallistumiseen tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin edelleen perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä.

Kansainvälisellä avulla tarkoitettaisiin laissa apua, jota Suomi antaisi toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle niiden pyynnöstä. Vastaavasti sillä tarkoitettaisiin apua, jota Suomi pyytää toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä. Pyyntö ei olisi määrämuotoon sidottu, vaan pyyntö voisi olla kirjallinen tai suullinen ottaen huomioon erityisesti kyseeseen tulevan toiminnan kiireellisyys. Avun laatu ja laajuus määriteltäisiin pyynnössä. Päätös avun antamisesta tehtäisiin pyynnön perusteella, mutta se voisi olla sisällöltään rajatumpi kuin pyyntö. Suomen viranomaisten toimivaltuudet avun antamiseen ja avun pyytämiseen säädettäisiin toimialakohtaisessa ja muussa soveltuvassa lainsäädännössä.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin lain soveltamisalaan toiminnan luonteesta johtuvia rajoituksia. Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin päätöksenteko, joka koskee valtion kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavaa toimintaa, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua toimintaa, kriisinhallintaa, josta säädetään laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan sekä toimintaa, josta säädetään rajavartiolaiton 15 a §:ssä. Työryhmässä käytiin myös keskustelua 2 momenttiin kirjattujen rajausten tarpeellisuudesta ja siitä, voitaisiinko momentti poistaa ehdotuksesta kokonaan.

Kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitetaan sekä kehitysyhteistyötä että humanitaarista apua. Valtaosa kehitysyhteistyömäärärahoista sisältyy ulkoasiainministeriön pääluokan kansainvälisen kehitysyhteistyön luvun varsinaisen kehitysyhteistyön momentille 24.30.66. Kansainvälisen kehitysyhteistyön luvun selvitysosassa on määritelty kehitysyhteistyön tavoitteet ja painopisteet ja varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahan momentissa määrärahan sallitut käyttökohteet. Kehitysyhteistyömäärärahoja sisältyy myös ulkoasiainministeriön hallinnonalan muille momenteille ja vähäisiä määriä myös valtion talousarvion muiden ministeriöiden pääluokkiin. Kehitysavussa on kyse avusta, joka olosuhteista ja tilanteesta riippuen saattaa kestää useita vuosia. Kehitysavusta poiketen tässä laissa tarkoitettu apu on selkeästi sidoksissa taustalla olevaan konfliktiin taikka katastrofiin taikka sen uhaan. Humanitaarinen apu on muun muassa humanitaarisesta avusta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) 1257/96 määritelty puolueettomiksi avustus- ja suojelutoimiksi, jotka suuntautuvat luonnonmullistusten, ihmisten aiheuttamien tapahtumien, kuten sotien ja selkkausten, tai luonnonmullistuksiin verrattavissa olevien tai ihmisten aiheuttamien poikkeuksellisten tilanteiden ja olosuhteiden uhreiksi joutuneiden ODA-kelpoisten (*official development assistance*) kolmansien maiden väestöjen, erityisesti kaikkein alttiimpien väestönsien ja ensisijaisesti kehitysmaiden väestöjen, hyväksi. Myös valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa linjataan, minkälaiseen toimintaan kehitysyhteistyömäärärahoja käytetään. Humanitaarista apua toimeenpannaan humanitaarisen avun linjauksen (2012) mukaisesti. Suomella ei ole kahdenvälisiä humanitaarisen avun hankkeita, vaan apua kanavoidaan YK-järjestelmän, kansainvälisen punaisen ristin ja punaisen puolikuun liikkeen sekä EU-komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston (ECHO) sertifioimien kotimaisten järjestöjen kautta. Humanitaarinen apu perustuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen ja sitä annetaan tarpeeseen perustuen. Koska sekä kehitysyhteistyössä että humanitaarisessa avussa on

kyse operatiivisista maksatuspäätöksistä, joihin ei sisälly ulkopoliittista harkintaa, on perusteltua jättää näitä koskeva päätöksenteko lakiehdotuksen ulkopuolelle.

Sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin toteutettavia kriisinhallintatehtäviä, joista on säädetty sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia sovelletaan Suomen osallistumiseen 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 ja periaatteet huomioon ottaen.

Laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan säädetään puolestaan Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla silloin, kun osallistuminen tapahtuu lähettämällä valtion palveluksessa olevaa siviilihenkilöstöä ulkomaille kriisinhallintatehtäviin. Kysymys voi olla sekä kriisialueella toteutettavista operaatioista että EU:n ja kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintavalmiuksien kehittämisestä. Kriisinhallinnan osalta nimenomainen raja soveltamisalaan on perusteltu, koska kyseistä toimintaa koskee oma lainsäädäntö, joka sisältää säännökset muun muassa osallistumisesta koskevista päätöksentekomenettelyistä.

Lakia ei myöskään sovellettaisi rajavartiolaitain (578/2005) 15 a §:ssä säädettyyn neuvoston asetukseksi (EY) N:o 2007/2004 tarkoitettuun nopeaan rajavartijaryhmään, jonka pyytamisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivalta virastolta päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin välttämättä edellyttää pyynnön kiireellistä esittämistä, sisäministeri voi esittää pyynnön, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Lain 2 §:ssä säädettäisiin *päätöksenteosta avun antamisessa ja pyytämisessä*:

#### **2 § Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen**

Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Valtioneuvoston toimivallasta valmistella Euroopan unionissa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslaissa.

Ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen tai EU-ministerivaliokunnan käsiteltäviä asioita valmistelevalle toimivaltainen ministeriö voi ryhtyä avun antamiseen tai pyytämiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin sen lisäksi, mitä muualla lainsäädännössä säädetään.

Jos avun antamista tai pyytämistä koskevassa tilanteessa valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintaa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa, kiireellisessä tapauksessa, jossa avun antaja tai pyytäjä on Euroopan unioni tai sen jäsenvaltio taikka Pohjoismaa, toimivaltainen ministeriö voi esittää apua koskevan pyynnön tai päättää avun antamisesta, kunnes valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asian. Tämä ei kuitenkaan koske avun antamista ja pyytämistä, joka sisältää soti-

laallisten voimakeinojen käyttöä. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 §:ssä tarkoitettuun avun antamiseen ilman 1 tai 3 momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksenteosta koskien lain soveltamisalaan kuuluvaa avun antamista ja pyytämistä. Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekisi valtioneuvoston yleisistunto. Päätöksentekotasoa vastaisi perustuslain 67 §:ää, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Jos avun antaminen tai pyytäminen olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, asiasta päättäisi siltä osin tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Presidentin päätöksenteko tapahtuisi perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisesti. Tasavallan presidentti olisi toimivaltainen tekemään päätöksen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta siltä osin, kun asia kuuluisi tasavallan presidentin toimivaltaan perustuslain 93 §:ssä säädetyn toimivallan jaon mukaisesti. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan itsenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

Ministeriötasoisesta päätöksenteosta säädettäisiin edelleen toimialakohtaisessa ja muussa sovellettavassa lainsäädännössä. Avun sisällöstä säädettäisiin paitsi toimialakohtaisessa lainsäädännössä myös asiaa koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-mekanismeissa.

Perustuslakivaliokunta totesi käsitellessään puolustusvoimista annetun lain 12 §:ää, joka koskee puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta, että "avun antaminen toiselle valtiolle voi tulla joissakin tilanteissa harkittavaksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden päätösten ja toimenpiteiden perusteella. Päätöksentekovalta puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolle - eli ehdotetun toimivaltasääntelyn mukaisesti puolustusministeriölle tai valtioneuvoston yleisistunnolle - jos kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan (PeVM 10/1998 vp , s. 27/I, PeVL 49/2001 vp , s. 2) toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä (PeVL 54/2005 vp , s. 3-4, PeVL 6/2006 vp , s. 2-3). Toimivalta kuuluu näissä tapauksissa perustuslain takia valtioneuvostolle siitä huolimatta, että avunantoharkintaan arvioitaisiin liittyvän merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia. Eri asia on, että valtioneuvoston tulee tällöinkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa käytetty ilmaisu "ulkopoliittisesti merkittävä" on edellä esitetyn perusteella ymmärrettävä viittaukseksi perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvaan toimivaltaan. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna 12 §:n 3 momentti ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Puolustusvoimia ei lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan saa määrätä avunantotoimiin muussa kuin pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäväksi ehdotetussa päätöksentekomenettelyssä, jollei tasavallan presidentin toimivallasta puolustusvoimien ylipäällikkönä muuta johdu. Puo-



lustusvoimien ylipäällikön aseman huomioimiseksi tarkoitettua sinänsä tavanomaista säännöstä ei sen poikkeuksellisen sanamuodon takia ole mahdollista soveltaa tilanteessa, jossa ylipäällikkyyks on luovutettu. Ehdotettu säännös koskee nimittäin vain tasavallan presidenttiä ylipäällikkönä. Säännöksen sanamuoto on syytä tarkistaa vastaamaan lainsäädännössä tavanomaisesti käytettyä ilmaisua ylipäällikön aseman huomioimisesta (esimerkiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:n 2 momentti tai aluevalvontalain 33 §:n 2 momentti)"<sup>68</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältämä viimeinen virke liittyy myös käsiteltävänä olevan lakiluonnoksen 2 §:n 4 momenttiin.

Pykälän 2 momentin mukaan toimivaltainen ministeriö voi sen lisäksi, mitä muualla lainsäädännössä säädetään, ryhtyä avun antamiseen tai pyytämiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä sen jälkeen, kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous tai EU-ministerivaliokunta on käsitellyt asiaa valmistelevasti. Avun antamista ja sen pyytämistä koskevien kysymysten käytännön valmistelua voitaisiin käsitellä myös valmiuspäällikkökokouksessa, jolla on keskeinen rooli ministeriöiden varautumista tukevana yhteistyöelimenä. Avunantoa käsiteltäessä valmiuspäällikkökokouksessa puhetta johtaa sen ministeriön valmiuspäällikkö, jonka toimialaan asia kuuluu. Valtioneuvoston tilannekeskus toimii Suomen kansallisena yhteyspisteenä eräissä EU:n mekanismeissa (IPCR, EU:n pelastuspalvelumekanismi jne.) ja kansainvälisissä verkostoissa, siten kuin erikseen säädetään. Tilannekeskus toteuttaa toimivaltaisen ministeriön ohjauksessa tarvittavat hälytykset, kuten valmiuspäällikkökokouksen koollekutsumisen.

Eriyisesti ne asiat, jotka nojaavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimintaan yhdessä yhteisvastuun hengessä, käsiteltäisiin valmistelevasti valtioneuvoston EU-asioiden ministerivaliokunnassa. Ne asiat, jotka olisivat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä käsiteltäisiin valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa.

Valmisteleva käsittely olisi tarpeen etenkin silloin, kun kyse olisi sotilaallisten voimavarojen käytöstä avun antamisessa tai pyytämisessä. Momentissa tarkoitetuilla valmistelu- ja varautumistoimenpiteillä tarkoitetaan toiminnan toteuttamiseksi tarvittavia ennakoivia toimenpiteitä. Ne voi olla tarpeen käynnistää jo ennen varsinaisen avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä. Valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin sisältyy muun muassa tarvittavan materiaalin hankinta, henkilöstön rekrytointi, koulutuksen aloittaminen sekä avustustoimintaan liittyvään huoltoon ja kuljetukseen liittyvien toimenpiteiden aloittaminen. Lisäksi voi olla tarpeen erityisten tiedustelu- ja valmisteluosastojen lähettäminen toimialueelle. Joillakin hallinnonaloilla vastaavanlaisista valmistelu- ja varautumistoimista on jo olemassa olevat käytännöt ja säännökset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kiireellisestä menettelystä kansainvälisen avun antamiseksi tai pyytämiseksi. Vaikka valtioneuvoston yleisistunnolla on yleisesti ottaen hyvät valmiudet kokoontua viivytyksettä myös valmiuslain (1552/2011) poikkeusoloihin verrattavassa tilanteessa, säännöksessä olisi kuitenkin syytä varautua tilanteeseen, jossa olisi tarve tehdä päätös avun pyytämisestä tai antamisesta välittömästi. Säännöstä voitaisiin soveltaa tilanteessa, jossa valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa, kiireellisessä tapauksessa ja jossa avunantaja tai –pyytjä olisi EU tai EU:n jäsenvaltio taikka Pohjoismaa. Toimivaltainen ministeriö voisi päättää avun antamisesta tai esittä

<sup>68</sup> PeVL 51/2006 vp – HE 264/2006 vp.

apua koskevan pyynnön, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian tarvittaessa eduskuntaa kuultuaan. Kiireellistä menettelyä ei kuitenkaan voisi soveltaa tilanteisiin, joissa avun pyytäminen taikka antaminen sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Sotilaalliset voimakeinot määriteltäisiin 2 momentissa sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaammaksi, sotavarusteiden tapahtuvaksi asevoiman käytöksi. Vastaavia määritelmiä sisältyy puolustusvoimista annetun lain 4 §:ään, aluevalvontalain 33 §:ään ja puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:ään. Pykälän 2 momentissa säädettyä ministerivaliokunnan valmistelemaa käsittelyä valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin ryhtymiseksi ei edellytettäisi. Vastaavasta kiiremenettelystä on säädetty puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:ssä voimakeinojen käyttöä edellyttävän virka-avun terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten estämisen tai keskeyttämisen osalta. Myös rajavartiolaiton 15 a §:ssä on kiiremenettelyä koskeva säännös, jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka välttämättä edellyttää nopean rajavartijaryhmän kiireellistä pyytämistä.

Toimivaltaisen ministeriön kiireelliseksi arvioima avun pyytäminen tai antaminen voisi poikkeuksellisesti tulla valtioneuvoston yleisistunnon peruuttamaksi. Peruuttaminen tarkoittaisi Suomen taholta annettujen suostumusten lakkaamista. Ehdotettua säännöstä ei olisi tarkoitus soveltaa YK:n peruskirjan 51 artiklan tarkoittamissa tilanteissa. Säännös koskisi vain valtioneuvoston eikä tasavallan presidentin päätöksentekoa. Lisäksi kiireellinen menettely koskisi vain yhteiskunnan erittäin tärkeitä toimintoja välittömästi ja vakavasti vaarantavia tapauksia, eikä apu saisi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa avun pyytäminen tai antaminen rajoitetun ajan kiireellisenä tilanteessa, jossa valtio olisi joutunut äkillisen ja poikkeuksellisen paineen alaiseksi ja apua tarvittaisiin välittömästi. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) säännöksen esitöissä (HE 187/2004 vp) mainittu äkillisesti valtion turvallisuusviranomaisten tietoon tulleet tapahtumat, joissa rikolliset ovat pääsemässä tavoittelemaansa päämäärään eikä päätösvaltaista valtioneuvostoa ehditä saada kokoon.

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

Lain soveltamisalaan kuuluisi myös tilanteita, joissa eduskunnan myötävaikutus avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon olisi tarpeen. Eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon säädettäisiin lain 3 §:ssä:

### **3 § Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon**

Ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan asianomaista valiokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaiden voimakeinojen käyttöä. Jos tällainen ratkaisuehdotus koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

Ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun pyytämistä tai antamista koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston olisi pykälän 1 momentin mukaan kuultava eduskunnan asianomaista valiokuntaa, jos apu sisältäisi sotilaiden voimakeinojen käyttöä. Eduskunnan kuuleminen ei olisi tarpeen avun osalta, joka ei sisällä sotilaiden voimakeinojen käyttöä, kuten erilaisissa pelastustehtävissä. Valtioneuvoston olisi kuitenkin kuultava koko eduskuntaa antamalla asiasta selonteko perustuslain 44 §:n mukaisesti, jos kyseeseen voisi tulla sotilaiden voimakeinojen käyttö erityisen vaativassa tilanteessa. Selontekomenettelyä olisi siten noudatettava pääsääntöisesti ainakin, jos suunnitteilla olisi sotilaallisesti erityisen vaativa voimakeinoapu taikka avunanto, jossa käytettäisiin sotilaallisia voimakeinoja. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Ehdotuksen mukaan käsittelyjärjestys määräytyisi avun tosiasiallisen luonteen perusteella. Erityisen vaativana tilanteena pidettäisiin myös avunantamista, jossa apu sisältäisi sotilaiden voimakeinojen käyttöä ja jonka toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä, vaikka tehtävässä ei välttämättä tulisi kyseeseen sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Selontekomenettely olisi myös aina tarpeen, jos kyse olisi sotilaallisen avun antamisesta taikka pyytämisestä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella. Eduskunnan kuulemisjärjestystä ratkaistaessa olisi arvioitava tilannetta kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa. Tässä pykälässä säädetty erityinen kuulemisvelvoite ei vaikuttaisi perustuslain 47 ja 97 §:stä johtuvaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen. Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Työryhmässä keskusteltiin myös tarpeesta säätää selkeyden vuoksi toimivaltaisesta ministeriöstä, joka vastaisi avun pyytämisestä ja antamisesta. Toimivaltaisesta ministeriöstä säädetään perustuslaissa ja valtioneuvostosta annetussa laissa sekä valtioneuvoston ohjesäännössä, eikä asiasta siten pidetty tarpeellisenä tai välttämättömänä säätää erillislaissa.

ISBN 978-952-281-266-7