Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

8.9.2016

Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana
Hanna Nordström

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 94/2016 vp

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

1 Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia (551/2007), aluevalvontalakia (755/2000) sekä asevelvollisuuslakia (1438/2007).

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla täydennetään puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimien tehtäviä muutettaisiin siten, että Puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset kansainvälisen avun vastaanottamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että puolustusministeriö voisi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselta valtiolta, EU:lta tai kansainväliseltä järjestöltä, jollei eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp) sisältyvässä lakiehdotuksessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta muuta säädettäisi. Apua antavan joukon tai yksittäisen sotilaan toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyisivät Suomen lainsäädännön ja apua koskevan päätöksen mukaisesti.

Puolustusvoimien osallistumista kansainvälisen avun antamiseen ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollistettaisiin avun antaminen laajemminkin kuin vain toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi. Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua voitaisiin jatkossa antaa toiselle valtiolle, EU:lle tai kansainväliselle järjestölle.

Lisäksi laissa olevat rajoitukset avun antamisesta vain kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla poistettaisiin. Avun antamisessa olisi jatkossa oikeus käyttää myös voimakeinoja.

Osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan päättäisi puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan, jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetussa laissa muuta säädettäisi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Henkilöstön toimivalta tehtävän suorittamiseen sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja perustuisivat kansainväliseen oikeuteen ja avun pyytäjän määritykseen tai toisen Suomen viranomaisen pyynnön ja tämän osoittaman toimivallan mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö olisi virka- tai työsuhteessa Puolustusvoimiin. Ensisijaisesti kyseeseen tulisi Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan sitoutunut henkilöstö.

Tarvittaessa kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan halukkaat reserviläiset voitaisiin ottaa Puolustusvoimiin myös määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen. Tällöin ehdotetaan, että heillä olisi oikeus palata aiempaan työ- tai virkasuhteeseensa tehtävän päättyessä. Tehtäviin osallistuvan henkilöstön vakuutusturvaa parannettaisiin, kun siihen sovellettaisiin tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettavaa lakia. Jos puolustusvoimista annettuun lakiin esitetyt muutokset tulisivat voimaan ennen lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä, henkilöstön vakuutusturvasta huolehdittaisiin sopimusperusteisesti.

Joukkojen asemaa koskevat sopimukset

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan myös valtuuttavaa säännöstä liittyen eräiden joukkojen asemaa koskevien sopimusten soveltamiseen. NATO/PfP SOFA:a sovelletaan Nato-maiden ja sopimukseen liittyneiden rauhankumppanuusmaiden, kuten Suomen alueella. NATO/PfP SOFA:sta on tullut vakiintunut tapa järjestää joukkojen ja henkilöstön oikeudellinen asema niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella. Myös EU:ssa on tehty vastaava sopimus EU SOFA, mutta se ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä erioikeuksia ja -vapauksia. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa kyse ei ole Nato- tai PfP-maasta, olisi tarpeen järjestää joukkojen asema erillisillä sopimusjärjestelyillä.

PfP SOFA:ssa ei suoraan määritellä sopimuksen asiallista soveltamisalaa. Sopimuksen maantieteellisen soveltamisalan mukaan NATO SOFA:n soveltamisalueen lisäksi PfP SOFA:a sovelletaan kaikkien sellaisten sopimuspuolten alueeseen, jotka eivät ole NATO SOFA:n osapuolia. Suomen liittyessä PfP SOFA:an, sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 19/1997 vp) kuvattiin yleisesti Suomen osallistumista PfP-toimintaan. Hallituksen esityksessä katsottiin, että kyseessä olisi PfP-toimintaan liittyvä sopimus, jota sovellettaisiin lähinnä lyhytkestoisten sotilaallisten harjoitusten yhteydessä.

Suomen kansainvälisen yhteistyön laajentuessa tämän lainsäädännön muutosesityksenkin myötä muuhunkin kuin harjoitustoimintaan, olisi tärkeää että PfP SOFA:a voitaisiin soveltaa kaikkeen kansainväliseen toimintaan Suomen alueella Suomen ja Nato-maiden sekä PfP-maiden välillä silloin, kun on tarvetta sopia toimintaan osallistuvien asemasta. Näin toimitaan jo Suomen lähettäessä joukkoja Nato- ja PfP-maiden alueelle. Esimerkiksi avun vastaanottotilanteet voivat olla myös ajallisesti niin nopeita, ettei erillisiä sopimusjärjestelyjä ole mahdollista tehdä. Voimassa olevan NATO/PfP SOFA:n soveltamisella mahdollistettaisiin kansainvälisen yhteistoiminnan sujuva ja tehokas täytäntöönpano.

Asevelvollisuuslaki ja aluevalvontalaki

Asevelvollisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voitaisiin määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti kansainväliseen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Palveluksessa olevat asevelvolliset eivät saisi edelleenkään osallistua aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin tai muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Asevelvollisten vakuutusturvaa parannettaisiin siten, että se olisi näissä tehtävissä yhteneväinen puolustusvoimien henkilöstön vakuutusturvan kanssa.

Aluevalvontalakiin lisättäisiin säännös aluevalvontaa koskevan tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta.

Lisäksi sotilaallisten voimakeinojen käsitettä puolustusvoimista annetussa laissa ja aluevalvontalaissa yhtenäistettäisiin.

2 Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Tosiasialliset taloudelliset vaikutukset aiheutuvat toiminnan suunnittelusta ja siihen varautumisesta sekä tapauskohtaisista päätöksistä, jotka koskevat osallistumista kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan taikka Suomen päätöksestä pyytää apua.

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

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

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

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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

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

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

Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

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

3 Asian valmistelu

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu puolustusministeriössä, ja sitä on käsitelty ulkoasiainministeriön 25 päivänä maaliskuuta 2015 asettamassa kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää lainsäädäntöä valmistelleessa poikkihallinnollisessa työryhmässä. Esitystä on sovitettu yhteen sisäministeriön kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 107/2016 vp) kanssa.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot tasavallan presidentin kanslialta, ministeriöiltä, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, pääesikunnalta, valtion työmarkkinalaitokselta, Elinkeinoelämän keskusliitolta sekä henkilöstöjärjestöiltä. Lisäksi hallituksen esitysluonnos lähetettiin tiedoksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Esityksestä saatiin 21 lausuntoa. Lausunnoista on laadittu yhteenveto puolustusministeriössä.

Asiaa käsiteltiin ja henkilöstöjärjestöjä kuultiin lakiehdotuksista Puolustushallinnon henkilöstöpoliittisessa yhteistoimintaelimessä sekä puolustusministeriössä järjestetyssä kuulemistilaisuudessa.

4 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lait ehdotetaan tulemaan voimaan samaan aikaan kuin hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp) sisältyvä lakiehdotus kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ja sisäministeriön hallituksen esitykseen (HE 107/2016 vp) sisältyvät lakiehdotukset.