Valiokunnan lausunto PuVL 2/2017 vp─ HE 72/2016 vp

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ulkoasiainministeri Timo Soini, ulkoasiainministeriö
- puolustusministeri Jussi Niinistö, puolustusministeriö
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Jarmo Lindberg, Puolustusvoimat
- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- yksikönpäällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- lähetystöneuvos Minna Laajava, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- ministerin sotilasneuvonantaja, kommodori Rami Peltonen, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mika Peltoniemi, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Mika Varvikko, puolustusministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Minna Hulkkonen, Tasavallan presidentin kanslia
- apulaisosastopäällikkö Christel Hägglund, Pääesikunta
- apulaisosastopäällikkö, kommodori Jarmo Pennala, Pääesikunta
- ylitarkastaja Pietari Vuorensola, Rajavartiolaitos

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- valtioneuvoston kanslia
- Aliupseeriliitto ry
- Päällystöliitto ry
- Suomen Rauhanturvaajaliitto ry

Valmis
5.0

- Suomen Reserviupseeriliitto ry
- valtiosääntöoikeuden dosentti Ora Meres-Wuori

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, jossa säännellään ylimpien valtioelinten päätöksenteosta kansainvälistä apua annettaessa ja vastaanotettaessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan sääntelyn nykytila ei mahdollista täysipainoista osallistumista erilaisiin avunantoa ja saamista koskeviin tilanteisiin. Nykyisen säädöspohjan mukaan eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä tapahtuu perustuslain, valtioneuvostosta annetun lain, valtioneuvoston ohjesäännön ja toimialakohtaisen lainsäädännön perusteella.

Saadun selvityksen mukaan Suomen viranomaisten ja henkilöstön toimivaltuuksista avun antamisessa Suomen alueen ulkopuolelle samoin kuin vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön henkilöstön vastaavista toimivaltuuksista Suomessa avun vastaanottamiseen liittyvässä toiminnassa säädettäisiin toimialakohtaisessa lainsäädännössä, kuten puolustusvoimista annetussa laissa, aluevalvontalaissa, poliisilaissa, rajavartiostolaissa tai pelastuslaissa.

Valiokunta toteaa, että eduskunnan käsittelyssä olevilla puolustusministeriön (HE 94/2016 vp) ja sisäministeriön (HE 107/2016 vp) esityksillä käytännössä mahdollistetaan kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen päätöksentekolakiehdotuksessa kuvatuissa tilanteissa. Hallituksen esityksen 72/2016 vp perusteluissa todetaan, ettei uusi lainsäädäntö vaikeuta tai hidasta jo olemassa olevien kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevien mekanismien ja välineiden soveltamista, kuten unionin pelastuspalvelumekanismin, EU:n rajayhteistyötä koskevien järjestelyjen tai neuvoston Prüm- tai Atlas-päätöksen mukaista toimintaa. Valiokunta pitää tämän näkökulman varmistamista tärkeänä uutta lakia säädettäessä.

Lain soveltamisala lakiehdotuksen 1 §:n mukaan

Lakiehdotuksen 1 §:ssä käydään läpi niitä tilanteita, joissa lakia sovellettaisiin. Säännöksen mukaan laki tulee sovellettavaksi EU:n avunanto- tai yhteislauseketta koskevassa päätöksenteossa, merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai sotilaallisia voimakeinoja käytettäessä sekä tilanteissa, jotka ovat ulkopoliittisesti merkittäviä tai laajakantoisia ja periaatteellisesti merkittäviä.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että päätöksentekotilanteessa myös useampi kuin yksi 1 §:n 1 momentin 1—6 kohdassa mainituista tilanteista voisi tulla samanaikaisesti kysymykseen. Perusteluissa todetaan edelleen, että lain soveltamisalaan ei sisälly maantieteellistä rajausta, toisin sanoen apua voidaan antaa tarvittaessa myös EU-alueen ulkopuolelle. Lakia voidaan soveltaa myös avun antamiseen tai pyytämiseen muussa kansainvälisessä yhteistyössä, kuten kahdenvälisessä tai pohjoismaisessa yhteistyössä taikka kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien mekanismien perusteella. Perustuslakivaliokunta totesi omassa lausunnossaan (PeVL 64/2016 vp) hallituksen esityksestä, että säännöstä on syytä täsmentää siten, että siitä käy selvästi ilmi, että mikä tahansa

1 §:n 1 momentin 1—6 kohdassa tarkoitetun edellytyksen täyttyminen tuo tilanteen lain soveltamisalan piiriin.

Soveltamisalasäännöksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan päätökseen, joka perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (Lissabonin sopimus) 222 artiklaan. Tämän niin sanotun yhteisvastuulausekkeen mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n yhteisvastuulausekkeen toteuttamistavat ovat luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin — valiokunnan näkemyksen mukaan perustellusti — että yhteisvastuulausekkeeseen vetoaminen on poliittisesti niin merkittävä asia, että avun pyytämisestä ja vastaanottamisesta on perusteltua päättää ylimpien valtioelinten tasolla riippumatta avun luonteesta. Valiokunta toteaa, että yhteisvastuulausekkeen mukaista apua käsitellään kansallisten päätösten lisäksi myös EU:n toimielimissä. EU:n avunantolausekkeen toimeenpanossa avun antaminen ja koordinointi tapahtuu suoraan apua pyytäneen maan ja yksittäisen unionimaan välillä.

EU:n avunantolauseke (SEU 42.7.) on säännöksessä toinen kohta, jossa päätöksentekolaki tulee sovellettavaksi. Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on oikeus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Avunantoartiklassa todetaan edelleen, että tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin. Valiokunta huomauttaa, että Ranskan päätös vedota EU:n avunantolausekkeeseen Pariisin terrori-iskujen jälkeen konkretisoi EU:n avunantolausekkeen merkityksen ja samalla lavensi artiklan tulkintaa. Unionimaiden Ranskalle antama apu kanavoitui pitkälti tukena erilaisten sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden vahvistamiseen Lähi-idässä ja Afrikassa.

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu merkittävä sotilaallinen voimavara voi säännöksen perustelujen mukaan olla paitsi henkilöstöä myös kalustoa tai materiaalia. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tämän käsitteen yksiselitteinen määrittely on vaikeaa ja arvio tehdään aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella tilanteessa, jossa avunantotilannetta arvioidaan kokonaisvaltaisesti ja otetaan huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävä ja toteuttamistapa. Useissa tapauksissa annetulla materiaaliavulla on myös painavia poliittisia näkökohtia. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Kohdassa 4 sotilaallisten voimakeinojen määritelmän osalta viitataan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 4 §:ään, jonka mukaan sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseen ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä. Saadun selvityksen mukaan henkilökohtaista asetta voimakkaampaa asevoiman käyttöä ovat esimerkiksi konetuliaseet, tykit, ohjukset ja räjähteet, sisältäen siis esimerkiksi sotilasilma-alusten ja sota-alusten tulenkäytön.

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohta koskee päätöksentekoa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asiassa. Säännöksen perustelujen mukaan kohta voisi toimia itsenäisenä tai muita kohtia täydentävänä soveltamisperusteena. Avunanto olisi aina ulko- ja turvallisuuspoliittises-

ti merkittävää, jos kyse olisi avunannosta YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla tapahtuvassa kollektiivisessa itsepuolustuksessa aseellisen hyökkäyksen tilanteessa.

Laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä päätös on kuudentena kohtana soveltamisalaa koskevassa säännöksessä. Säännöksen perustelujen mukaan tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun poliittisesti tai muusta syystä Suomi tai joku muu EU:n jäsenvaltio ei ole vedonnut yhteisvastuulausekkeeseen, mutta tilanteen vakavuus tai laajuus huomioon ottaen vetoamisen edellytykset ovat olemassa. Apua ei pidettäisi laajakantoisena ja periaatteellisesti tärkeänä, jos avusta päätettäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa yksinomaan taloudellisesti merkittävissä hallitus- ja hallintoasioissa.

Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta toteaa, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan säännöksen soveltamisala on paitsi laaja myös osin tulkinnanvarainen kohtien 3 (merkittävä sotilaallinen voimavara), 5 (ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä) ja 6 (laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä) osalta. Valiokunnan näkemyksen mukaan esityksen perusteluissa on kuitenkin riittävällä tavalla käyty esimerkkien kautta läpi tilanteita, joissa laki tulee sovellettavaksi. Valiokunta huomauttaa, että kansainvälistä apua annettaessa ja vastaanotettaessa sovellettavaksi tulee monissa tapauksissa useampi kohta 1 §:n 1 momentin kuudesta kohdasta. Valiokunta pitää selvänä, että esimerkiksi EU:n avunantolausekkeeseen perustuva avunanto tai vastaanotto on lähtökohtaisesti myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää.

Kansainväliseen aputoimintaan käytettävät sotilaalliset voimavarat Suomessa

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kansainvälisen avun antamiseen voidaan käyttää kaikkia mahdollisia puolustusvoimien suorituskykyjä. Ensisijaisesti kyseeseen tulevat kuitenkin kansainvälisen kriisinhallinnan joukkopooliin ilmoitetut joukot tai Suomen kansainväliseen toimintaan ilmoittamat muut joukot. Sellaisiin tehtäviin, joissa voi tulla kyseeseen sotilaallisten voimakeinojen käyttö, käytettäisiin ensisijaisesti kansainvälisiin tehtäviin ilmoitettuihin joukkoihin sitoutuneita ammattisotilaita.

Kansainväliseen toimintaan ilmoitetut joukot ovat tällä hetkellä: mekanisoitu jalkaväkipataljoona, kuljetushelikopteriosasto, Hämeenmaa-luokan alus, rannikkojääkäriyksikkö, miinantorjuntaalus, merivoimien alustarkastusosasto, ilmavoimien kansainvälinen valmiusyksikkö (4 + 2 F-18 -hävittäjää), maa- ja merivoimien erikoistoimintaosastot, siirrettävä suojelulaboratorio, erikoishenkilöstöä koulutus- ja mentorointitehtäviin, sotilastarkkailijoita sekä improvisoitujen räjähteiden torjuntakyky.

Valiokunta toteaa, että samoin kuin kriisinhallintaoperaatioissakin, käytännössä lähetettävä joukko kootaan ja räätälöidään aina konkreettisten operatiivisten tarpeiden mukaan. Tämän vuoksi kansainväliseen joukkopooliin ilmoitettujen joukkojen kokoonpano on vain suuntaa-antava. Valiokunta huomauttaa, että kansainvälisiin aputehtäviin lähetettäviin joukko-osastoihin kuuluu merkittävä määrä reserviläisiä, aivan kuten sotilaallisissa kriisinhallintatehtävissäkin. Saadun selvityksen mukaan kantahenkilökunnan ja reserviläisten suhdeluku vaihtelee joukkotyypin mukaan. Reserviläisiä on vähiten ilmavoimien ja merivoimien joukoissa sekä erikoisjoukoissa, merkittävästi taas perinteisissä jalkaväkikokoonpanoissa.

Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Momenttiin sisältyy lisäksi viittaussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston toimivallasta valmistella Euroopan unionissa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslaissa. Säännöksen 2 momentin mukaan ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen tai EU-ministerivaliokunnan käsiteltyä asiaa valmistelevasti asianomainen ministeriö voi ryhtyä avun antamiseen tai vastaanottamiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

Lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Säännöksen perusteluissa tuodaan esiin, että perustuslakivaliokunta katsoi puolustusvoimista annettua lakia käsitellessään (HE 264/2006 vp — PeVL 51/2006 vp), että voimakeinojen antaminen toiselle valtiolle edellyttää eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ottamista huomioon avun antamista koskevassa päätöksenteossa.

Perusteluissa todetaan edelleen, että ehdotuksen käsittelyjärjestys — ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen vai selonteko — määräytyy avun tosiasiallisen luonteen perusteella. Erityisen vaativana tilanteena pidettäisiin esimerkiksi avun antamista tilanteessa, jossa apu sisältäisi sotilaallisten voimakeinojen käyttöä silloin, kun avun toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä. Selontekomenettely olisi myös aina tarpeen, jos kyse olisi sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella. Eduskunnan kuulemisjärjestystä ratkaistaessa olisi arvioitava tilannetta kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että säännöstä selontekomenettelyn käytöstä on tulkittava ja sovellettava pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että myös sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen osalta joudutaan tekemään harkintaa siitä, riittääkö ulkoasiainvaliokunnalle annettu selvitys vai kuullaanko koko eduskuntaa selonteon muodossa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan osalta rajatapauksissa on päädytty poikkeuksetta selonteon antamiseen.

Perustuslakivaliokunnan huomioita kiireellisyysmenettelystä

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että perustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallanjaosta. Nyt ehdotettavassa laissa tarkoi-

tetut kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan suurelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita, ettei päätöksentekoa niistä voida perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä uskoa ministeriölle. Perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan, että ministeriön toimivallan ulkopuolelle tulee perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä rajata lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu apu, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 5 kohdassa tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä apu ja 6 kohdassa tarkoitettu laajakantoisesti ja periaatteellisesti tärkeä apu. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskeva tasavallan presidentin toimivalta ei nyt ehdotettavassa laissa perustu presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä vaan perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen ulkopolitiikan johtamiseen yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain 58 §:n 5 momenttia ei presidentin päätöksentekoa koskevana poikkeussäännöksenä voida tulkita laajentavasti niin, että siinä säädettyä menettelyä sovellettaisiin myös muissa kuin sotilaskäskyasioissa. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti on perustuslakivaliokunnan mukaan siten poistettava, jotta laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Puolustusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esiin, että ehdotetun 4 §:n 2 momentin poistaminen jättää päätöksentekoa koskevaan uuteen lakiin sääntelyaukon sellaisissa poikkeuksellisissa ääritilanteissa, joissa sotilaallista voimakeinoapua on tarpeen antaa tai pyytää, mutta tilanne ei mahdollista valtioneuvoston kollegiomuotoista päätöksentekoa. Saadun selvityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuvat muutokset 4 §:n 1 momenttiin rajoittavat merkittävästi myös muunlaisen avun antamista kiireellisyysmenettelyssä.

Kiireellistä päätöksentekoa koskevat tilanteet

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkkejä kiireellisistä tilanteista, joissa voidaan tarvita nopeutettua päätöksentekomenettelyä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun osalta, ovat terroristien kaappaama ilma-alus, joka on tulossa Suomen ilmatilaan ja suuntamassa esimerkiksi ydinvoimalaa kohti, vedenalainen toiminta Suomen lähialueilla tai Suomen kansalaisiin kohdistuva evakuointioperaatio kriisialueelta. Poikkeuksellisissa tilanteissa aikaikkuna tehokkaalle reagoinnille voi jäädä hyvinkin lyhyeksi. Kyse voi olla vähimmillään jopa minuuteista tai tunneista. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kiireellisyysmenettelyä koskevan sääntelyn puuttuminen voi vaikeuttaa myös Suomen ja Ruotsin välisen puolustusyhteistyön syventämistä ja heikentää yleisemminkin esityksen hyödyllisyyttä.

Valiokunta toteaa, että poliisin oikeudesta saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua on säädetty puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 ja 4 a §:ssä. Kyseisten lainkohtien perustelujen mukaan (HE 187/2004 vp) sotilaallisia voimakeinoja saatettaisiin tarvita esimerkiksi tilanteessa, jossa terroristien haltuun ottama ilma-alus olisi tulossa Suomen ilmatilaan taikka se olisi Suomen ilmatilassa poistunut lentoreitiltään suunnaten lentonsa kohti yhteiskunnan kannalta erittäin merkittävää ja tuhoutuessaan laajalle alueelle tuhoa tai vakavaa vaaraa aiheuttavaa kohdetta, esimerkiksi ydinvoimalaa.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:ssä säädetään päätöksenteosta ja kiireellisyysmenettelystä. Virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta toteaa, että laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille vastaa jo pitkälti terroristisen uhkakuvan torjuntaan Suomen alueella. Valiokunta huomauttaa, että Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta — josta ei ole kysymys kaapatun siviililentokoneen osalta — säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

Aluevalvontalain 33 §:ssä (Sotilaallisten voimakeinojen käyttö) säädetään, että puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tarpeellisia sotilaallisia voimakeinoja. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu taikka 34 §:ssä toisin säädetä.

Lain 34 §:n (Vihamielisen toiminnan torjuminen) mukaan puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Tällöin on tarvittaessa käytettävä sellaisia sotilaallisia voimakeinoja, joita toiminnan vaarallisuus ja muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Toimenpiteeseen ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle. Vihamielinen toiminta määritellään säännöksessä seuraavasti: 1) vieraan valtion oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa; 2) vieraan valtion aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta; 3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa; 4) vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää; 5) vieraan valtion aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseen valtionilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää; 6) sitä, että vieras valtio oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1—5 kohdassa tarkoitetussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

Mahdollisen evakuointioperaation suhteen valiokunta huomauttaa, että kiireellistä päätöksentekoa vaativassa evakuointioperaatiossa, jossa ei käytetä sotilaallisia voimakeinoja, puolustusministerillä on lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaisesti — perustuslakivaliokunnan säännökseen esittämien tarkennusten jälkeenkin — mahdollisuus käynnistää evakuointioperaatio, jossa käytetään puolustusvoimien kalustoa, esimerkiksi ilmavoimien kuljetuskonetta (lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 3 kohta, merkittävien sotilaallisten voimavarojen käyttö).

Kiireellinen päätöksentekomenettely sotilaallisten voimakeinojen käytön osalta on nähty tarpeelliseksi myös vedenalaisen kohteen etsinnässä esimerkiksi Ruotsin aluevesillä. Valiokunta huomauttaa, että tällaisessa tehtävässä merivoimien aluksen siirtyminen Suomen aluevesiltä tukemaan Ruotsia vie siinä määrin aikaa, että päätöksenteko ehditään tekemään lakiehdotuksen 2 §:n pohjalta normaalimenettelyssä. Sellaisessa tilanteessa, jossa Suomen merivoimien alus on jo harjoittelemassa Ruotsin aluevesillä ja Ruotsilta tulee pyyntö osallistua vedenalaisen esineen etsintään, on otettava huomioon, että aluksella todennäköisesti olisi myös varusmiehiä. Hallituksen esitykseen HE 94/2016 vp sisältyy 3. lakiehdotus, jossa esitetään muutoksia asevelvollisuuslain 78 §:ään (Palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen). Säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että myös asevelvolliset voivat osallistua kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan, kuitenkin siten, etteivät asevelvolliset saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin tai näitä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Valiokunta huomauttaa, että vedenalaisen kohteen etsinnässä voidaan joutua turvautumaan myös voimakeinojen käyttöön.

Puolustusvaliokunta toteaa, että tilanteiden, joissa sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä päätetään kiireellisessä menettelyssä, tulee lähtökohtaisesti koskea erittäin poikkeuksellisia tilanteita. Tämä näkökulma tuodaan esiin myös lakiehdotuksen 4 §:n perusteluissa. Perusteluissa todetaan myös, että valtion ylimmällä johdolla on sinänsä valmiudet kokoontua nopeasti päätöksentekoa varten. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaisuuden edellytyksenä on vähintään viiden valtioneuvoston jäsenen osallistuminen istuntoon.

Valiokunta pitää asiantuntijakuulemisiin viitaten välttämättömänä, että Suomen lainsäädännön täsmentämisellä varmistetaan edellytykset asianmukaiselle päätöksenteolle ja toiminnalle myös kiireellisissä tilanteissa.

Turvallisuusympäristön yleinen muutos korostaa tarvetta ylimpien valtioelinten päätöksekoprosessien nopeuttamiseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kiireellisyysmenettelyn mahdollistamiseksi valtioneuvoston puolella selvitetään aktiivisesti käytäntöjä, joilla päätöksenteon nopeutta ja sujuvuutta voidaan tehostaa tavalla, joka ottaa asianmukaisesti huomioon myös eduskunnan roolin päätöksentekokonaisuudessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok (osittain)

varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas (osittain)
jäsen Lea Mäkipää ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Mika Raatikainen ps (osittain)
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
varajäsen Jari Ronkainen ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola