

**PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO
13/2014 vp**

Hallituksen esitys 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

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen 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 (HE 297/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- yksikön johtaja Helena Partanen, vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola ja esittelijä Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Häikiö, sisäministeriö
- osastosesiupseeri, everstiluutnantti Kari Kaakinen ja sotilaslakimies Mika Lundelin, Pääesikunta
- puheenjohtaja Jari Rantala, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Sakari Vuorenmaa, Päälystöliitto ry
- päälüottamusmies Mika Oranen, Aliupseeriliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta toteaa, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki (211/2006) on osoittautunut toimivaksi viimeisen kahdeksan vuoden aikana. Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa.

Jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintaa 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.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa siten, että lakia voitaisiin jatkossa soveltaa sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös sotilaiden lähettämiseen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Lisäksi Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöksentekomenetelyä kevennettäisiin siten, että puolustusministeriö voisi päättää - ulkoministeriötä kuultuaan — yksittäisten sotilaiden lähettamisestä sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

Ehdotetuista muutoksista aiheutuisi tarvetta täsmentää myös muita sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännöksiä sekä puolustusvoimista annettua lakia. Lisäksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaisi Yhdistyneiden Kansakuntien sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien yhteistyö-

pöytäkirjojen joustavan kansallisen käsittelyn ja voimaansaattamisen valtioneuvoston asetuksella.

Valiokunta pitää kaikkia esitettyjä säännösmuutosesityksiä tarpeellisina jäljempänä perustelluin huomautuksin. Valiokunta huomauttaa, että vaikka hallituksen esityksessä on sinänsä kyse pienistä säännösmuutoksista, on esitetyillä muutoksilla laajempaa periaatteellista merkitystä. Esimerkiksi sotilaiden osallistuminen siviilikriisinhallintaoperaatioissa sotilastehtävään on uusi avaus Suomen kriisinhallintaosallistumisessa.

Nykyisen säätelyn ongelmia

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla on tällä hetkellä mahdollista lähettää sotilaita ainoastaan sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin. Laki ei sen sijaan mahdollista sotilaan lähettämistä sotilastehtävään muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten yhteysupseerin tai sotilasneuvonantajan tehtävään siviilikriisinhallintaoperaatioissa tai YK:n poliittisessa operaatioissa.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan toistaiseksi kyse ei ole ollut kriisinhallintatehtävien kokonaismäärä huomioden suuresta määrästä. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että Suomella ei ole lainsäädännöllisiä rajoitteita hakea näitä tehtäviä.

Ongelmaksi nykysäätelyssä muodostuvat myös uudentyypiset operaatiot, joissa tarvitaan puolustusvoimien erityisosaamista. Tästä esimerkki oli puolustusvoimien suojelun erikoisosaston (CBRN-suorituskyky) osallistuminen Syyrian kemiallisten aseiden tuhoamiseen. Tällaisia perinteisestä kriisinhallinnasta poikkeavia operaatioita on valiokunnan arvion mukaan tulossa jatkossa lisää. Siksi on tärkeää, että sotilaallista kriisinhallintaa koskeva säätely on myös tältä osin ajan tasalla. Operaatio-osallistumista yleisesti tarkasteltaessa on keskeisen tärkeänä kriteerinä pidettävä operaation vaikuttavuutta kohdealueella. Sotilaallisten kriisinhal-

lintooperaatioiden osalta tärkeä osallistumispe-
ruste on myös eri operaatioista saatavat hyödyt
kansallisen puolustuksen kehittämiseksi.

Osallistumisesta ja varautumisesta päättäminen

Nykyisen 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 lähettämisestä. Myös yksittäisten henkilöiden lähettäminen on siten edellyttänyt tasavallan presidentin osallistuspäätöstä eduskunnan myötävaikutuksella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan päätöksentekomenettely on tältä osin osoittautunut tarpeettoman raskaaksi ja aikaa vieväksi.

Nyt esitetään uutta säätelyä, jossa puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuultuaan päättää sotilaiden lähettämisestä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan tai sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Eesityksen perustelujen mukaan Suomen olisi mahdollista lähettää yksittäisiä sotilaita esimerkiksi esikunta-, neuvonantaja-, koulutaja- tai asiantuntijatehtäviin taikka muuten luonteeltaan tai kestoltaan rajattuihin tehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan tai sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan.

Valiokunta pitää esitettyä uutta säännösmuutosta perusteltuna, kunhan kevennetty päätöksenteko rajataan koskemaan esityksen perustelujen mukaisesti luonteeltaan tai kestoltaan rajattuja tehtäviä. Valiokunta huomauttaa, että tietyissä tapauksissa yksittäisenkin suomalaissotilaan lähettäminen voi olla poliittisesti merkittävä ratkaisu.

Sotilaan käsite ja voimankäyttövaltuudet

Sotilaan käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Yleisesti katsotaan, että sotilas kuuluu valtion asevoimiin ja on sen johtosuhteiden alainen. Sotilastehtävällä tarkoitetaan lain perustelujen mukaan tehtävää, jossa operaation tehtäväkuvaus edellyttäisi, että tehtävää hoitaisi sotilas,

taikka tehtävää, jonka tehtäväkuvaus huomioiden tehtävään katsottaisiin parhaiten soveltuvan palveluksessa oleva tai palvelussuhteeseen otettu sotilas.

Sotilaan toiminta perustuu kunkin tehtävän kuvan määrittelemiin velvollisuuksiin, joita toutetaan kansallisen lainsäädännön puitteissa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 28 §:n mukaan kriisinhallintapalveluksessa olevat henkilöt ovat myös sotilaita koskevan rikoslain 45 luvun säännösten alaisia ja heihin sovelletaan sotilaskurinpitolain (331/1981) ja sen nojalla annettuja säännöksiä siltä osin kuin kyseisessä pykälässä ei toisin säädetä. Sotilaan voimakeinojen käyttö on rajoitettu palvelustehtävän suorittamiseen ja kansainvälisen oikeuden peruseriaatteiden sekä operaatiolle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaiseksi.

Suomen lähettäessä sotilaita sotilastehtäviin siviilikriisinhallintaoperaatioihin tulee jokaisen sotilaan kohdalla erikseen arvioitavaksi ja päätettäväksi, edellyttääkö kyseisen henkilön toimenkuva siviilikriisinhallintaoperaatiossa voimankäyttövälineiden kantamista tai oikeutta voimakeinojen käyttöön.

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 tehtävät.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisessa palvelussuhteessa oleva on puolustusvoimista annetun lain 45 §:n mukaisesti velvollinen palveluksessa käyttämään puolustusvoimien sotilaspukua, jollei tehtävien laadun tai muun syyn vuoksi toisin määrätä.

Sotilaan lähettäminen sotilastehtävään siviilikriisinhallintaoperaatioon on valiokunnan näemyksen mukaan perusteltua silloin, kun operaation ohjaus- ja suunnitteluasiakirjoissa tehtävä on nimenomaisesti määritetty sotilastehtäväksi, jota voi hoitaa vain sotilasvirassa tai -tehtävässä palveleva sotilas. Valiokunta pitää tärkeänä, että muuttuvassa tilanteessa keskeisten kriisinhallinnasta päättävien ministeriöiden (UM, PLM, SM)

välinen yhteydenpito on tiivistä, kun päätetään sotilaiden lähettämisestä esimerkiksi siviilikriisinhallintaoperaatioihin.

Uuden sääntelyn vaikutus palvelussuhteen ehtojen määrittelyyn

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta sisältää säännökset sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Kriisinhallintahenkilöstö muodostuu puolustusvoimien palkatusta henkilöstöstä ja reserviläisistä. Puolustusvoimien palkattu henkilöstö on kriisinhallintapalvelussuhteen aikana virkavapaalla vakinaisesta puolustusvoimien tehtävästä. Reserviläiset otetaan määräaikaiseen palvelussuhteeseen. Kriisinhallintahenkilöstön ja valtion välinen palvelussuhde on niin sanottu muu julkisoikeudellinen palvelussuhde.

Lain mukaan suomalaiseen kriisinhallintaorganisaatioon voi kuulua kriisinhallintajoukkoja, erillisiä yksiköitä ja yksittäisiä henkilöitä. Kriisinhallintaorganisaatio kuuluu puolustusvoimiin ja on pääesikunnan alainen.

Palvelussuhteen ehtojen osalta lakiesitys lähtee siitä, että sotilaan osallistuessa siviilikriisinhallintaan hän on kriisinhallintapalvelussuhteessa, jolloin ehdot määräytyvät samoin kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Toisin sanoen kummassakin tapauksessa sotilaan ehdot määräytyvät puolustusministeriön asetuksen mukaan, jossa määritetään sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön pätevyysvaatimukset ja palvelussuhteen ehdot.

Valiokunta huomauttaa, että asetus edellyttää ehdoista neuvoteltavan kriisinhallinnan neuvottelu- ja osallistumisjärjestelmässä henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa. Kriisinhallinnan siviilihenkilöstön palvelussuhteen ehdot taas määräytyvät siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain, valtion virkamieslain sekä kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön palvelussuhteen ehdoista anne-

tun sisäministeriön asetuksen mukaan. Valiokunta näkee tärkeänä, että samaan operaatioon osallistuvien suomalaisten sotilaiden ja siviilisten palvelussuhteen ehdot olisivat mahdollisimman yhteismitalliset.

Saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta pitää kriisinhallintahenkilöstön neuvottelu- ja osallistumisjärjestelmää toimivana mekanismina keskustella ja ratkoa palvelussuhteen ehtoihin liittyviä käytännön kysymyksiä puolustushallinnon ja henkilöstöjärjestöjen kesken. Yhteistoimintaryhmän tarkoituksena on antaa puolustusvoimien henkilöstöjärjestöille todellinen vaikutusmahdollisuus kriisinhallintahenkilöstön palvelusolosuhteita ja palvelussuhteen ehtoja koskevaa päätöksentekoa valmisteltaessa ja toteutettaessa.

Neuvottelujärjestelmän heikkous on prosessin hitaus ja jäykkyys nopeaa toimintaa vaativassa päätöksentekotilanteessa. Nyt palvelussuhteen ehdot ovat olleet tiedossa ennen operaatio-osallistumista. Jatkossa näin ei välttämättä ole, jos tulee tarve lähettää yksittäinen upseeri uuteen operaatioon pikaisella aikataululla. Valiokunta huomauttaa, että epäselvyys palvelussuhteen ehdoista hidastaa rekrytointiprosessia ja vaikeuttaa parhaiden asiantuntijoiden löytämistä kriisinhallintatehtäviin.

Valiokunta edellyttää, että puolustushallinto jatkaa neuvottelujärjestelmän kehittämistä yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa, jotta palvelussuhteeseen liittyviin kysymyksiin (palkkaus, päivärahat, vakuutusturva ym.) saadaan kaikissa tapauksissa selvyys ennen operaatio-osallistumista.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Eero Reijonen /kesk
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Mikko Savola /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Ismo Soukola /ps
	Timo Heinonen /kok	Eero Suutari /kok
	Mika Kari /sd	Pauliina Viitamies /sd
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäin /sd
	Pentti Oinonen /ps	Jyrki Yrttiaho /vr.
	Tuula Peltonen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Puolustusvaliokunta toteaa, "että sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki (211/2006) on osoittautunut toimivaksi viimeisen kahdeksan vuoden aikana. Päätökset Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa." Erityisen vaativaa kriisinhallintaa tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Nykyisessä laissa koko ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan oleelliset päätöksentekotahot ovat sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta päätettäessä tiiviissä yhteistoiminnassa toistensa kanssa.

Nyt esitetään uutta sääntelyä, jossa puolustusministeriö voi yksin ulkoministeriötä kuultuaan päättää sotilaiden lähettamisestä yksittäisiin sotilastehtäviin sotilaalliseen kriisinhallintaan tai sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Esityksessä karsiutuvat päätöksenteon ja valmistelun ulkopuolelle niin tasavallan presidentti kuin eduskuntakin. Valiokuntakäsittelyssä kuullut asiantuntijat eivät ole kyenneet osoittamaan riittäviä perusteluja ns. "kevennettyyn päätöksentekoon" siirtymiselle. Lausunnossaan puolustusvaliokunta huomauttaa aivan

oikein, "että tietyissä tapauksissa yksittäisenkin suomalaissotilaan lähettäminen voi olla poliittisesti merkittävä ratkaisu." Tämä arvio korostuu, kun tiedämme, että osallistuminen toteutuu jo nyt ja vielä enemmän jatkossa yksittäisten sotilaiden lähettämisenä esikunta-, neuvonantaja-, kouluttaja- tai asiantuntijatehtäviin.

Vasenryhmä katsoo, että lakiesityksen perusteluissa ja valiokuntakäsittelyssä ei ole riittäväällä tavalla kyetty perustelemaan uutta puolustusministeriökeskeistä sääntelyä sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta ja varautumisesta päätettäessä. Vasenryhmä vastustaa muutosesitystä tältä osin.

Valiokunta huomauttaa kriittisesti, "että vaikka hallituksen esityksessä on sinänsä kyse pienistä säännösmuutoksista, on esitetyillä muutoksilla laajempaa periaatteellista merkitystä. Esimerkiksi sotilaiden osallistuminen siviilikriisinhallintaoperaatioissa sotilastehtävään on uusi avaus Suomen kriisinhallintaosallistumisessa." Vasenryhmä katsoo, että säännösmuutoksella hämärretään sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan periaatteellista eroa, eikä kannata hallituksen esitystä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23 päivänä tammikuuta 2015

Jyrki Yrttiaho /vr